



**Tipo de documento: Tesis de Maestría**

**Título del documento: "Las bibliotecas públicas que queremos" : análisis del desarrollo, transformación y consolidación de la Política de Bibliotecas Públicas en Colombia**

**Autores (en el caso de tesis y directores):**

**Juan Alberto Riveros Guerrero**

**Facundo Solanas, dir.**

**Datos de edición (fecha, editorial, lugar,**

**fecha de defensa para el caso de tesis: 2019**

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.  
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: [https://creativecommons.org/choose/?lang=es\\_AR](https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR)



**Juan Alberto Riveros Guerrero**

**“Las bibliotecas públicas que queremos”: análisis del desarrollo,  
transformación y consolidación de la Política de Bibliotecas Públicas en  
Colombia. \***

**Trabajo de Tesis para optar por el título de Magister en Políticas Sociales**

**Maestría en Políticas Sociales  
Facultad De Ciencias Sociales  
Universidad De Buenos Aires**

**Director: PhD Facundo Solanas**



**Buenos Aires**

**2019**

\*“Las bibliotecas públicas que queremos” es el título de una cartilla publicada en 2011 por la Biblioteca Nacional de Colombia con el objetivo de brindar herramientas a los bibliotecarios del país para desarrollar su labor.

**Resumen:**

Actualmente la biblioteca pública en Colombia se presenta como poseedora de un respaldo administrativo que le permite desarrollar acciones de manera coordinada en gran parte del territorio nacional, alrededor de ella existe la percepción de una institución que potencia el desarrollo de individuos y comunidades, al permitir el acceso a la información, a la lectura y a una variada gama de expresiones culturales, fortaleciendo el ejercicio ciudadano. Escenario al que se llega de manera gradual como resultado de un contexto institucional favorable donde la presencia de una serie de ideas positivas sobre la biblioteca pública movilizó actores e instituciones de diversos tipos y posibilitó el desarrollo e implementación de una política pública.

En este trabajo se analiza dicha política desde un enfoque basado en el institucionalismo histórico, haciendo uso de la propuesta que las ideas, los intereses y las instituciones como dimensiones que estructuran las políticas públicas, pueden ser utilizadas para entender la manera cómo se construyen políticas específicas.

**Palabras Clave:** Política Pública, Biblioteca Pública en Colombia, Ideas, Intereses, Instituciones, Institucionalismo histórico.

**Abstract:**

Currently, public library in Colombia is submitted as owner of an administrative support that enables their coordinated actions in a large part of national territory. Around it, there is the perception of public library as an institution that promotes development of individuals and communities, by allowing access to information, reading and a varied range of cultural expressions, strengthening the citizen's exercise. This situation is reached gradually as a result of a favorable institutional context, where the presence of a series of positive ideas about public library, mobilized actors and institutions of varied types, makes possible the planning and implementation of a public policy.

In this research, this policy is analyzed from an approach based on historical institutionalism, using the proposal that ideas, interests and institutions as

dimensions that structure public policies, can be used to understand the way in which specific policies are constructed.

**Key words:** Public Policy, Public Library in Colombia, Ideas, Interest, Institutions, historical institutionalism.

## Índice

<b>Agradecimientos</b>	<b>6</b>
<b>Lista de siglas y abreviaturas</b>	<b>7</b>
<b>A manera de Introducción: “Es importante mirar tanto el bosque como los árboles”</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1: La Política y su objeto: acercamientos conceptuales para el entendimiento de la biblioteca pública colombiana.</b>	<b>23</b>
1.1 Desde dónde acercarse	23
1.2 Acercamientos desde la Escuela Interamericana de Bibliotecología de la Universidad de Antioquia.	28
1.3 Acercamientos desde otras instituciones	37
<b>Capítulo 2: Bibliotecas públicas colombianas, un proceso de articulación discontinuo</b>	<b>47</b>
2.1 Los primeros pasos	47
2.2 La campaña de cultura aldeana	50
2.3 Nuevos modelos de biblioteca pública	57
2.3.1 Una visión democrática de la biblioteca pública.	57
2.3.2 La Biblioteca Pública Piloto de Medellín	60
2.3.3 La Escuela Interamericana de Bibliotecología	61
2.3.4 La Biblioteca Luis Ángel Arango	63
2.3.5 Trasferencias exitosas	65
2.4 Consolidación del respaldo institucional	67
2.4.1 Paso al Sector Cultura	68
2.4.2 Comienzos de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas	71
2.4.3 Otras acciones que reafirman el nuevo paradigma	74
2.5 La construcción de una base legislativa que respalde el accionar bibliotecario	78
2.5.1 Un contexto de cambios	78
2.5.2 La nueva Constitución Política de Colombia y un viento favorable para las bibliotecas	82
2.5.3 Ley General de Cultura y otros cambios	85
2.6 Respaldo institucional y asignación de recursos	89
2.6.1 Documento CONPES, un sello de institucionalidad para la biblioteca pública	90
2.6.2 Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas 2003-2010	93
2.6.3 Ley 1379 de 2010 o Ley de Bibliotecas	95
2.6.4 Plan Nacional de Lectura y Escritura 2010-2018	97
<b>Capítulo 3: Una mirada a la biblioteca pública y su política desde las ideas, los intereses y las instituciones como dimensiones de la política pública</b>	<b>102</b>
3.1. Las ideas	104
3.2 Los intereses	110
3.3 Las Instituciones	121
<b>A manera de cierre: reflexiones finales</b>	<b>126</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>131</b>

<i>Artículos en revistas y contribuciones a obras colectivas</i> _____	131
<i>Documentos y publicaciones institucionales</i> _____	134
<i>Libros</i> _____	136
<i>Tesis y ponencias en congresos</i> _____	137
<i>Sitografía</i> _____	138
<b>Anexo 1. Legislación</b> _____	<b>140</b>
<b>Anexo 2 Lineamientos (Manifiestos y Declaraciones)</b> _____	<b>148</b>

## **Agradecimientos**

A mis papás y a Ana María por brindarme su apoyo y compañía incondicional durante el proceso.

A mi Director de Tesis por compartir su conocimiento y haber sido tan paciente con los tiempos de entrega.

A quienes me dieron sus palabras de aliento para retomar un objetivo que con el paso del tiempo parecía diluirse en el olvido.

## Lista de siglas y abreviaturas

- **BLAA:** Biblioteca Luis Ángel Arango.
- **BNC:** Biblioteca Nacional de Colombia.
- **BPP:** Biblioteca Pública Piloto.
- **CERLALC:** Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe.
- **COLCULTURA:** Instituto Colombiano de Cultura.
- **CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- **DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- **EIB:** Escuela Interamericana de Bibliotecología.
- **IFLA:** Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas.
- **OEA:** Organización de Estados Americanos.
- **OEI:** Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la cultura.
- **RNBP:** Red Nacional de Bibliotecas Públicas.
- **UdeA:** Universidad de Antioquia.
- **UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- **PNLB:** Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas.
- **PNLE:** Plan Nacional de Lectura y Escritura.
- **PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- **S.N.I:** Sistema Nacional de Información

## **A manera de Introducción: “Es importante mirar tanto el bosque como los árboles”**

En abril de 2018, como parte de un proceso de rendición de cuentas del segundo mandato del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018), se publicaron los resultados de la encuesta nacional de lectura<sup>1</sup>, cuyo principal objetivo fue establecer indicadores comunes que describieran el comportamiento lector en Colombia y permitieran dar continuidad a la formulación y evaluación de políticas y planes de lectura y escritura<sup>2</sup>; dos prácticas que en Colombia históricamente han estado ligadas a la escuela, y que en los últimos años, gracias en parte a la acción de instituciones como las bibliotecas, vienen siendo resignificadas, buscando convertirlas en elemento transformador de realidades individuales y colectivas a lo largo del territorio nacional.

En esa perspectiva los resultados de la encuesta muestran un avance significativo en el cumplimiento de la meta de lectura por habitante propuesta en 2010 cuando iniciaba el mandato del presidente Santos; al punto que varios sitios web gubernamentales y medios masivos de comunicación anunciaron a Colombia como un país de lectores y a la biblioteca pública como una de las instituciones que ha potenciado este tipo de comportamientos, resaltando que para 2018 el promedio de libros leídos por habitante es de 2,7<sup>3</sup> mientras que para 2012 dicho número se encontraba en 1,9 libros al año, situación que ubica al país como uno de líderes a nivel Latinoamérica frente al tema. Además, durante el periodo se logró un incremento significativo en los procesos de lectura en población que habita en espacios rurales, resultado que el gobierno nacional acredita en gran medida como

---

<sup>1</sup> Realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2017, aplicada a 108.383 personas de 33.995 hogares.

<sup>2</sup> Es importante resaltar que la Encuesta Nacional de Lectura tiene como antecedente las encuestas de consumo cultural que realizó el DANE en 2014, 2012, 2010, 2008 y 2007, ya que a partir de dichos datos se pueden desarrollar análisis comparativos y de evolución con respecto a años anteriores. Además, resalta el hecho que para 2018 el énfasis fue fijado exclusivamente la lectura y el uso de bibliotecas, situación que muestra un claro interés en dichos temas por parte del Gobierno Nacional.

<sup>3</sup> Este dato da cuenta del total del país al promediar la información referida tanto por los lectores habituales como por las personas que manifiestan no serlo. Sin embargo, el promedio de libros leídos entre las personas que manifiestan ser lectores asiduos, alcanzó el 5.1 libros al año.

producto de las acciones que se han adelantado en torno de las bibliotecas públicas durante el periodo de gobierno (2010-2018), tal y como lo publica el Ministerio de Cultura.

“El Gobierno Nacional se propuso, desde 2010, aumentar el índice de lectura. Para cumplir este propósito se creó el Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi cuento”, por medio del cual el Ministerio de Cultura, junto con el Ministerio de Educación Nacional, asumió el compromiso de convertir a Colombia en un país de lectores. Mientras que el Ministerio de Educación se ocupa de las bibliotecas escolares, el Ministerio de Cultura enfoca sus esfuerzos en las bibliotecas públicas, la primera infancia y los hogares colombianos de escasos recursos.

La Encuesta Nacional de Lectura 2017 permitió establecer el rol fundamental que cumplen las bibliotecas del país en sus comunidades. Según los resultados, solo en 2017, más de 12 millones de colombianos fueron a las bibliotecas del país, casi 5 millones de personas más, respecto al 2012.

Este resultado da cuenta del impacto de las acciones del Ministerio de Cultura para fortalecer las bibliotecas públicas del país. Hoy, Colombia cuenta con 1484<sup>4</sup> bibliotecas públicas en los 32 departamentos, 210 de las cuales fueron construidas en los últimos ocho años en los lugares más apartados y golpeados por el conflicto. Todas estas bibliotecas han sido dotadas con libros y material bibliográfico, el 91% conectadas a Internet y 1302 modernizadas con tecnología complementaria. Además, 1.510 bibliotecarios públicos han sido formados en tecnologías y nuevos servicios.

Desde el Ministerio de Cultura, la inversión en el Plan Nacional de Lectura y Escritura ha sido de \$687 mil millones entre el 2011 y el 2018, de los cuales \$485 mil millones corresponden a recursos propios y \$202 mil millones de los aportes de los aliados del plan<sup>5</sup>. Este monto representa un 39% del presupuesto de inversión del Ministerio de Cultura<sup>6</sup>. (Ministerio de Cultura de Colombia, 2018)

Panorama que sitúa a la biblioteca pública en un espacio importante de la acción estatal en temas de cultura y educación, presentándola como una institución que permite llegar a poblaciones que antes no tenían acceso a la cultura escrita más allá del ámbito funcional que históricamente le ha otorgado la escuela y con la que

---

<sup>4</sup> Este dato hace referencia a la fecha en que fueron publicados los datos de la Encuesta, ya que al día de hoy el número de bibliotecas Adscritas a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas es de 1520 bibliotecas.

<sup>5</sup> En dólares el dinero total invertido en el periodo mencionado equivale aproximadamente a 245 millones, de los cuales el gobierno nacional aportó 173 millones y las entidades aliadas aportaron 72 millones.

<sup>6</sup> De los recursos otorgados, sólo un porcentaje fue invertido de manera directa en la biblioteca pública, ya que como se verá más adelante el Plan Nacional de lectura y escritura tuvo varios componentes, uno de los cuales fue el fortalecimiento de la biblioteca pública.

también se puede tener incidencia en procesos de formación y fortalecimiento de la ciudadanía a través de una oferta cultural variada y de acceso a nuevas tecnologías de la información.

Alrededor de la misma fecha, desde el Ministerio de Cultura *-que durante los dos periodos del presidente Santos estuvo en cabeza de la misma Ministra, Mariana Garcés, quien apoyó decididamente el trabajo realizado por la biblioteca pública, posicionándola dentro de la agenda interna del Sector Cultura-* se presentó un balance de los logros alcanzados, y aunque el documento del Ministerio, al igual que sucedió con la encuesta, presenta resultados como si hubieran sido obtenidos por la gestión de único periodo presidencial, la realidad es que éstos son resultado del camino recorrido por la biblioteca pública desde 1773, periodo donde contó con distintos niveles de apoyo estatal, y donde no se puede negar que los últimos años fueron de consolidación para alcanzar el panorama que actualmente presenta:

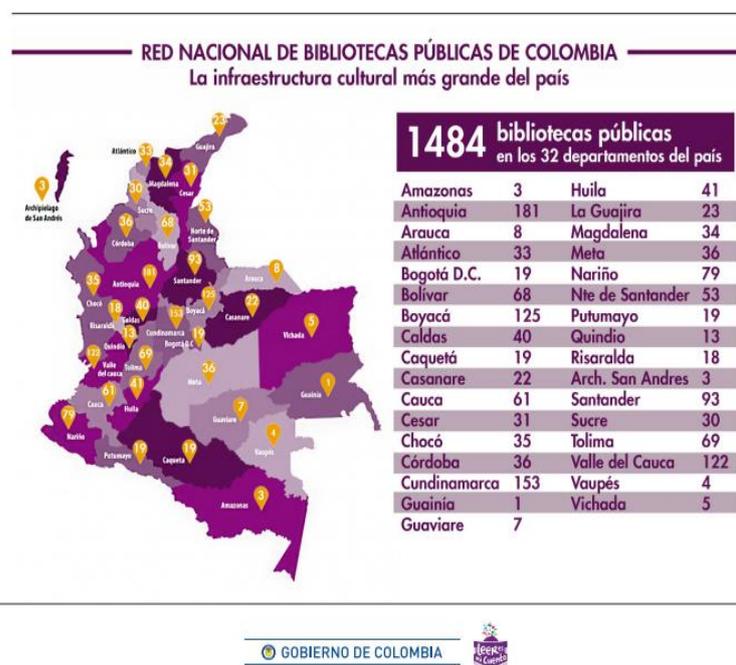
- Desde el Ministerio de Cultura, la inversión en el Plan Nacional de Lectura y Escritura fue de \$687 mil millones entre el 2011 y el 2018, de los cuales \$485 mil millones corresponden a recursos propios y \$202 mil millones de los aportes de los aliados del plan. Monto que representa un 39% del presupuesto del Ministerio de Cultura.
- 210<sup>7</sup> bibliotecas fueron entregadas entre bibliotecas construidas nuevas o rehabilitadas.
- 20 bibliotecas públicas móviles fueron instaladas en 20 antiguas zonas veredales<sup>8</sup>.
- 1.484 bibliotecas conformaban la Red Nacional de Bibliotecas Públicas en los 32 departamentos de Colombia.
- 1.302 bibliotecas públicas fueron dotadas con computadores y tecnología complementaria.
- 1.510 bibliotecarios se capacitaron en apropiación de uso de las tecnologías y la prestación de servicios bibliotecarios innovadores.

---

<sup>7</sup> 43 de estas 210 bibliotecas, hacen parte de las donaciones realizadas por el Gobierno del Japón a través de su Embajada.

<sup>8</sup> Las zonas veredales fueron espacios geográficos que se escogieron para que los combatientes de las FARC se concentraran e hicieran la dejación de su armamento, una vez se firmó el Acuerdo de Paz.

- Además de los computadores entregados por el Ministerio de Cultura, el Ministerio de las Tecnologías de la Información entregó 25.673 computadores a través del programa ‘Computadores para Educar’.
- 91% de las bibliotecas públicas están conectadas a internet, a través de un proyecto de conectividad y la articulación y gestión con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las administraciones locales.
- Más de 300 municipios por año han sido beneficiados desde 2013 con el acompañamiento en territorio de la Estrategia Promotores de Lectura Regionales.<sup>9</sup>
- Más de 500 municipios por año han sido beneficiados desde 2013 con el acompañamiento en territorio de la Estrategia de Tutores departamentales.<sup>10</sup>



Datos e imagen tomada del documento “Una apuesta por hacer de Colombia un país de lectores” presentado por el ministerio de cultura.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> La Estrategia Promotores de Lectura Regionales hace parte del trabajo de la RBNP y con ella se llega a las bibliotecas en el territorio para realizar procesos de formación y promoción de lectura dirigidos a los bibliotecarios y las comunidades.

<sup>10</sup> La Estrategia de Tutores departamentales hace parte del trabajo de la RBNP y con ella se llega a las bibliotecas en el territorio para fortalecer los servicios ofrecidos por las bibliotecas públicas.

<sup>11</sup> Documento consultado en la web:  
<http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/SiteAssets/Paginas/Colombia-conocer%C3%A1-los-resultados-de-la-Encuesta-Nacional-de-Lectura-2017/PLAN%20NACIONAL%20DE%20LECTURA%20%20Y%20ESCRITURA%20LEER%20ES%20MI%20CUENTO.pdf>

Datos que son resultado de una apuesta gubernamental que viene de años atrás con el desarrollo de acciones que aunque en su momento pudieron ser aisladas o descoordinadas, sentaron las bases de lo que hoy es la política con la que cuentan las bibliotecas públicas en Colombia. Desde esa perspectiva, las acciones del Estado con respecto a la biblioteca pública se remontan a 1773 con el desarrollo de la primera decisión gubernamental que toca a la biblioteca pública, la expedición del Decreto de la Junta Superior de Aplicaciones fechado el 20 de julio de 1773, acción impulsada por el Virrey José Manuel Guirior, quien compartía las ideas de la ilustración y veía en la biblioteca pública un elemento necesario para poder traer y socializar dichas ideas en la Nueva Granada -*actual Colombia*-, acto legislativo que sumado a la decisión del Rey Carlos III de expulsar a la Compañía de Jesús de los territorios españoles y adueñarse de todos sus bienes, va a permitir que en 1777 se dé la fundación de la Biblioteca Nacional de Colombia, entidad que abrió sus puertas haciendo uso de la colección de la biblioteca del Colegio Máximo, anteriormente a cargo de los Jesuitas. A la BNC con el paso del tiempo se le asignaron diversas responsabilidades y hoy se encarga de la planeación y diseño de políticas relacionadas con el funcionamiento de las bibliotecas públicas y la gestión del patrimonio bibliográfico y documental.

Lo anterior no quiere decir que desde esa fecha se cuente con una política pública que desarrolle acciones articuladas y continuas; por lo que se presenta la necesidad de hacer un recorrido histórico que permita identificar los momentos más importantes en el desarrollo de la biblioteca pública colombiana, siendo la base para entender cómo se construyó esta política. Proceso que marca un primer punto de cruce con el enfoque metodológico utilizado, cuya base se encuentra en el institucionalismo histórico y la teoría fundamentada.

Antes de avanzar en la descripción de la situación y del abordaje metodológico-conceptual de la investigación, es importante especificar que esta propuesta no tiene como finalidad hacer un ejercicio de evaluación de impacto de la política y de los resultados obtenidos, sino entender la manera como ésta ha sido estructurada. Siendo una apuesta por aportar al conocimiento que se tiene sobre la manera como se construyen las políticas públicas en Colombia, aplicando un enfoque analítico que permita entender el proceso de manera cualitativa y holística, ya que una de las

problemáticas que motiva la investigación es la poca presencia en Colombia de modelos sociales en el entendimiento de las políticas públicas, situación que ha llevado a la realización de estudios con un marcado sesgo administrativo, técnico y economicista, dejando de lado la posibilidad de producir conocimiento con un componente social, elemento necesario para que las políticas públicas logren el impacto requerido.

Y es que a pesar que el análisis de políticas públicas ha cobrado relevancia en los últimos años, para el caso colombiano no son muchos los estudios desarrollados; quizá una de las personas que mayor avance ha tenido en éste campo es el profesor André Noël Roth, quien habla de la ausencia de trabajos analíticos sobre las políticas públicas tanto en Colombia como en América Latina, resaltando el hecho que en la región no solo no se aplica la teoría existente, sino que es aún más notoria la no presencia de investigadores latinoamericanos en la construcción de modelos y discusiones académicas sobre políticas públicas en el mundo. “Tal vez, demasiado preocupados en lograr incidir en la situación inmediata” (Roth, 2008).

Es más, teniendo en cuenta que la política de bibliotecas públicas se clasifica como una política social, ésta se ubica en un campo con menor desarrollo y por ende menos estudiado, elemento evidenciado desde posturas institucionales como la del Banco Interamericano de Desarrollo que en su informe de 2006 sobre progreso económico y social en América Latina, plantea: “El presente informe procura contribuir a ese debate, pero no con la perspectiva económica desde la cual se han analizado tradicionalmente las políticas de desarrollo, sino abordando el problema desde una óptica política e institucional que ha sido mucho menos estudiada pero que resulta indispensable para comprender las posibilidades de éxito de las políticas económicas y sociales” (Stein et al, 2006).

Situación que se suma al hecho de que en Colombia las políticas sociales empiezan a consolidarse desde hace un tiempo relativamente corto, alrededor de unos 30 años, cuando con la Constitución Política de 1991 “se consolida el Estado Social de Derecho, puesto que la consecución del bienestar social termina siendo un objetivo de Estado y dichas políticas se traducen en legalidad tendientes a la garantía de los derechos sociales” (Mejía Jiménez, 2012) cambiando la forma como desde la

constitución Política de 1886 el Estado Colombiano se relacionó con sus ciudadanos, ya que a partir de la nueva constitución se establece un mecanismo que permite que los ciudadanos interactúen de manera diferente con las entidades gubernamentales al momento de plantear sus peticiones, ya no como una necesidad insatisfecha sino como la exigencia de un derecho.

Razón por la que es necesario avanzar en el estudio de políticas de este corte, desde una postura que reconozca su estructura y permita entender que las acciones desarrolladas son resultado de los intereses que median la relación existente entre el Estado y la sociedad, o en su defecto una porción de la misma. De allí la importancia de contar con un enfoque analítico que posibilite miradas diversas, que resulten complementarias.

Con dicho contexto, y al tener como meta el desarrollar una propuesta que aborde la política desde una mirada holística, el objetivo general y los objetivos específicos de esta investigación, son los siguientes:

Objetivo general:

- Analizar la manera como se ha construido la Política de Bibliotecas Públicas en Colombia, identificando el conjunto de ideas sobre las que se fundamenta el accionar de la biblioteca pública colombiana y la incidencia que éstas han tenido, o no, en la movilización de actores e instituciones intervinientes en el desarrollo de dicha política.

Objetivos específicos:

- Analizar y reconstruir el proceso de desarrollo y transformación que ha tenido la Política de Bibliotecas Públicas en Colombia.
- Identificar qué acciones, normatividad, formas de implementación y actores han contribuido a la construcción de la Política de Bibliotecas Públicas en Colombia.

- Analizar el rol desempeñado y el grado de incidencia que tienen las ideas, los intereses y las instituciones dentro de la Política de Bibliotecas Públicas en Colombia.

Desde allí, algunas de las preguntas de investigación que surgieron son: ¿Cómo ha sido el desarrollo de la política para bibliotecas públicas en Colombia desde una perspectiva histórica? ¿Qué papel han desempeñado ideas como la de la lectura, el acceso a la información, la oferta cultural y el ejercicio ciudadano en el desarrollo de la política? ¿Qué nivel de transformación han tenido esas ideas con el desarrollo de la política? ¿La presencia de dichas ideas ha generado algún tipo de tensión o conflicto dentro de la política al momento de implementarlas? ¿Qué actores han intervenido en la implementación de la política? ¿Con qué intereses o motivaciones se acercaron dichos actores a la política y a la biblioteca pública? ¿Estos actores han obtenido algún tipo de rédito o ganancia significativa? ¿Es posible identificar actores que tengan un rol particularmente importante en el desarrollo de la política? ¿Qué tipo de respaldo institucional ha recibido la biblioteca pública a lo largo de su desarrollo? ¿Cuál ha sido el papel de las instituciones como la escuela en la consolidación de esta política pública? ¿Los procesos de cambio institucional han sido propiciados por elementos internos o externos a la política?

Panorama que sirvió de punto de partida para buscar dar respuesta a los interrogantes planteados, tomando como referente la observación participante desarrollada al trabajar como funcionario en bibliotecas públicas que se encontraban bajo la administración de entidades tanto del ámbito privado como público<sup>12</sup>, así como los procesos investigativos adelantados para escribir los artículos “La lectura y la función social de la biblioteca pública” y “Lectura y biblioteca pública: perspectivas sociales en el discurso de la modernidad” trabajados en coautoría con profesionales de otras áreas cuyo campo de acción también giraba alrededor de las bibliotecas públicas; insumos con los que se construyó la siguiente hipótesis:

---

<sup>12</sup> En Colombia existen bibliotecas que prestan servicio como bibliotecas públicas más allá que los recursos de funcionamiento estén a cargo de entidades privadas, ejemplo de ello son las bibliotecas de las cajas de compensación familiar, o más recientemente las pertenecientes a fundaciones que como estrategia de responsabilidad social ofrecen servicios bibliotecarios a las comunidades menos favorecidas.

- Si se entiende que la biblioteca pública en Colombia actualmente es percibida como una institución social importante para el país porque tiene entre sus funciones el fomentar procesos de lectura, formación ciudadana, acceso a la información y a la cultura; se plantea que este desarrollo es resultado de un ejercicio de transferencia de políticas públicas que fue movilizado por la clase dirigente afín a las ideas liberales, *-quienes en muchos casos se encontraban vinculados al partido liberal colombiano-*, y para los que la biblioteca pública se presentaba como una institución que permitía llegar a espacios a los que no llegaba la escuela e implementar una visión de país moderno; proceso que posteriormente contó con respaldo desde organismos multilaterales interesados en fortalecer un modelo de sociedad democrática dentro los países latinoamericanos

Al contar con los elementos formales que marcan el rumbo del proceso investigativo, es necesario asumir una definición específica de lo que se entiende por política pública, razón por la que, de entre las posibles definiciones existentes, se retoma la manejada por Oszlak y O'Donnell en su trabajo "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" (1995), teniendo en cuenta la amplitud de elementos que incorpora, y la flexibilidad que da a la interacción entre los actores intervinientes, sin establecer jerarquías entre los mismos:

"Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad Civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión" (Oszlak y O'Donnell, 1995)

Pero como tener una definición no genera conocimiento *per se* acerca de la manera en que se ha estructurado y cómo funciona una política pública, es necesario contar con un marco de análisis que posibilite comprender procesos y transformaciones desde los detalles de conformación interna de la misma, identificando intereses que se ponen en juego más allá de los elementos técnicos y burocráticos de los que no se puede desconocer su importancia para implementar y operativizar una política, pero que se quedan cortos al momento de desarrollar un análisis de corte social. Motivo por el que se recurre a la propuesta de Bruno Palier e Yves Surel (2005)

quienes basados en los trabajos de Peter Hall (2000) y Hugh Hecló (1994) presentan el enfoque de las tres I, desde donde construyen una propuesta de abordaje analítico que retoma tres dimensiones que en diversos estudios sobre políticas públicas han estado presentes de manera aislada, las ideas, los intereses y las instituciones, pero que en éste enfoque convergen en un análisis general de la política en cuestión, lo que permite establecer correlaciones que facilitan el entendimiento de políticas públicas específicas (Palier y Surel, 2005)<sup>13</sup>. Tarea complementada con el uso de propuestas de análisis que, aunque pueden ser utilizados de manera independiente, en este caso se retoman de manera articulada con las dimensiones propuestas.

Una de ellas es el “Paradigma en las Políticas Públicas”, desarrollado por Yves Surel, quien toma como base para su propuesta el concepto previamente desarrollado por Thomas Kuhn sobre el “Paradigma Científico” que se construye a partir de la agrupación e interacción de elementos cognitivos (ideas) que estructuran la actividad de un sistema de actores, haciéndolo coherente y donde se identifica la presencia de fases críticas y de periodos normales que para Surel (2005) son identificables también en el campo y desarrollo de las políticas públicas, ya que la política pública es un proceso que puede ser estudiado a través de la identificación de periodos de normalidad y periodos de crisis, lo que permite evidenciar la presencia de tres momentos de la política pública: un periodo vago o precientífico; un periodo de política normal y un periodo de crisis, cuyas transiciones dan cuenta del establecimiento, permanencia y cambio en el paradigma dominante. Periodos que no necesariamente son secuenciales y por lo general tienden a ser difusos en sus transiciones, siempre de acuerdo a las condiciones de cada política en específico.

Otra propuesta que se utiliza es la de “transferencia de políticas”, desarrollada por Dolowitz y Marsh, entendida como el proceso mediante el cual se utilizan políticas, acuerdos administrativos, instituciones e ideas de un sistema político o espacio territorial (pasado o presente) en el desarrollo de políticas, acuerdos administrativos,

---

<sup>13</sup> Esta cita fue tomada del artículo “Les ‘Trois i’ et l’analyse de l’état en action” que no cuenta con traducción al español, razón por la que las citas que se toman del mismo, son producto de un proceso de traducción propia.

instituciones e ideas dentro de otro sistema político o espacio territorial (Dolowitz y Marsh, 1996)<sup>14</sup>, proceso que puede ser de carácter voluntario, coercitivo o mixto y en el que estos autores han clasificado a los actores intervinientes dentro de los siguientes grupos: políticos electos, partidos políticos, burócratas y/o empleados públicos, empresarios y expertos en política, corporaciones nacionales, grupos de expertos, instituciones gubernamentales internacionales y/o no gubernamentales y consultores. Para Dolowitz y Marsh estos procesos se pueden llevar a cabo a través de la copia, la emulación, la hibridación o síntesis y la inspiración, ajustándose al contexto social y político reinante en el espacio que lleva a cabo la transferencia, así como a las capacidades institucionales y de los actores interesados.

Como mecanismo para facilitar el entendimiento de la dimensión de los intereses, se hace uso de la propuesta del “Análisis de Involucrados” desarrollada por Luis de Sebastian, quien la define como “Un instrumento útil para sistematizar y analizar la información sobre la oposición y apoyo que puede provocar la intervención de las autoridades gubernamentales en un espacio humano lleno de intereses individuales y de grupo, que se complementan o se oponen, se combaten o se combinan (De Sebastian, 1999) Con ella se trabaja en la identificación de actores intervinientes, pudiendo llegar a un mayor nivel de entendimiento que permita establecer motivaciones y rechazos por parte de quienes interactúan en el marco de la política analizada.

En ese camino, y dado que para hacer un abordaje amplio de las dimensiones planteadas es necesario utilizar un enfoque que identifique los mecanismos utilizados al implementar la política analizada, se opta por hacerlo desde la mirada del institucionalismo histórico, teniendo en cuenta que como señalan Pierson y Skocpol (2008), con este enfoque es posible ver y comprender procesos más amplios, identificando mecanismos de interacción variada que moldean y transforman a las políticas públicas. Postura desde la que se abordan cuestiones amplias en el tiempo, muchas de las cuales presentan una secuencialidad variable y donde se debe prestar especial atención a los contextos y configuraciones que se

---

<sup>14</sup> Esta cita fue tomada del artículo “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making” que no cuenta con traducción al español, razón por la que las citas que se toman del mismo son producto de un proceso de traducción propia

desarrollan en torno y dentro de la política, partiendo de un ejercicio no sólo de mirar el pasado, sino de analizar un proceso a través del tiempo. Razón por la que se plantea realizar la reconstrucción del proceso de desarrollo *-en Colombia-* de la institución objeto de la política, para este caso, la Biblioteca Pública.

Lo que implica establecer un punto de partida para la reconstrucción histórica del desarrollo de la biblioteca pública colombiana, que en este caso es 1773, año cuando se emite el Decreto de la Junta Superior de Aplicaciones. Para tal fin, este documento hace uso tanto de fuentes primarias como secundarias y se enfoca en la identificación de los momentos y acontecimientos que a lo largo de un poco más de 240 años han moldeado tanto el desarrollo de la biblioteca pública colombiana como la política pública de la que es objeto.

De manera integrada a esta información, se presenta un estado del arte que da cuenta de la manera como la academia, agentes gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, así como organismos multilaterales han entendido y analizado el desarrollo de la biblioteca pública como una institución importante en el avance social de individuos y comunidades en el contexto colombiano.

De esta manera se presenta un estudio de carácter exploratorio cuya base inicial fue construida a través de ejercicios de observación participante como fuentes primarias de información que permitieron la construcción de hipótesis y guiaron la exploración documental inicial, para desde allí centrarse en el análisis de fuentes documentales, en cuyo tratamiento se retomaron elementos de la teoría fundamentada propuesta por Glasser y Strauss (1967) respetando como lo resaltan Taylor y Bogdan (1984) la mirada flexible que requiere el estudio cualitativo.

La observación participante fue desarrollada desde el trabajo como funcionario en diferentes bibliotecas públicas, proceso en el que se pudo observar la cotidianidad de las mismas, desarrollando observación de procesos de planeación, desarrollo de actividades y presentación de informes a los que de otra manera no se hubiera tenido acceso; proceso que se hizo guardando la distancia requerida para poder analizar discursos, formas de pensar y comportamientos de directivas, funcionarios y usuarios.

Lo que permitió identificar la presencia de posturas institucionales, actores e ideas que hacen y han hecho parte de la cotidianidad de la biblioteca, así como evidenciar la incidencia que tiene la política en la manera como éstas funcionan. Elementos que a la vez que fueron punto de partida de la búsqueda documental, luego fueron retomados para complementar y contrastar la información encontrada en los documentos revisados.

A partir de esta base, se desarrolló un ejercicio metodológico utilizando datos que posibilitan la construcción de conceptos, codificaciones y categorías que a través de un muestreo teórico permiten movilizar las dimensiones propuestas por las tres i, y donde desde una perspectiva fenomenológica se trabaja en la identificación y análisis del rol que han desempeñado las ideas, los intereses y las instituciones dentro de la política en cuestión, dando como resultado un análisis de carácter sustancial, bajo la concepción que este tipo de análisis se enfocan en espacios de acción concretos, (Corbin y Strauss, 1998) que para la investigación está centrado en la biblioteca pública colombiana.

Al asumir que como lo dicen Taylor y Bogdan (1984), con el análisis cualitativo se hace referencia a un proceso no matemático de interpretación, que se realiza con el propósito de descubrir conceptos y relaciones en los datos brutos para luego organizarlos en un esquema explicativo teórico; el análisis documental inició con la normativa reciente, lo que como parte del muestreo teórico realizado a partir de los conceptos y categorías obtenidas y el cruce con los elementos obtenidos de la observación, llevó a más documentos normativos y a fuentes secundarias de corte académico o netamente institucional, encontrando autores pertenecientes a organizaciones e instituciones tanto públicas como privadas, que escribieron en diferentes periodos de tiempo y con intencionalidades diversas.

Para lograr el análisis de dicha diversidad, al momento de abordar los documentos se tuvo presente que éstos “son representaciones que las personas y las instituciones hacen de la visión que tienen del mundo, y en esa medida permiten obtener un conocimiento directo de la vida social, entendiendo que dichos documentos guardan una intencionalidad predefinida, sin importar si son de origen

público o privado” (Taylor y Bogdan 1984) motivo por el que el proceso de investigación avanzó con ejercicios de microanálisis documental que permitieron transformar los documentos en datos que aportaron a la construcción de conceptos y categorías que fueron objeto de constante indagación para ser movilizados a través de las dimensiones de las ideas, los intereses y las instituciones. Estrategia utilizada para construir hipótesis y análisis que van más allá de la literalidad del documento, pudiendo pasar de la descripción a la conceptualización y de lo más específico a lo general o abstracto (Corbin y Strauss, 1998) a través de la codificación selectiva.

En esa línea de trabajo, el análisis documental fue desarrollado hasta encontrar niveles de saturación de las categorías construidas, contrastando los datos resultantes con la información de la observación participante, donde se tuvo conversaciones permanentes y sistemáticas con directivos, funcionarios y usuarios; datos que complementaron de manera eficaz los hallazgos realizados. Motivo por el que no se realizaron entrevistas a profundidad, dado el grado de saturación con el que ya se contaba.

Proceso que se desarrolló usando el enfoque del institucionalismo histórico, ya que este tipo de estudios suelen ir de la comprensión de instituciones aisladas a contextos más amplios, en palabras de Pierson y Skocpol, (2008) “*los institucionalistas históricos miran tanto el bosque como los árboles*”. Por lo que se busco dar cuenta del proceso desde un rango lo más amplio posible, retomando el desarrollo completo de la biblioteca pública en Colombia, lo que conlleva trabajar con un periodo de más de 240 años (1773 -2018), en el que se centró la mirada sobre los documentos que hicieron parte del muestreo teórico, permitiendo la identificación de las siguientes etapas temporales, los primeros pasos (1773-1870), la campaña de cultura aldeana (1930-1938), los nuevos modelos de biblioteca pública (1949- 1960), la consolidación y respaldo institucional (1968-1989), la construcción de una base legislativa que respalde el accionar bibliotecario (1991-2002) y el respaldo Institucional y asignación de recursos (2003-2018). Dicha temporalidad es una propuesta que surge del análisis de los datos y en ella se evidencian discontinuidades temporales que no implican que la biblioteca pública haya dejado de existir, sino que el desarrollo de la política pública enfocada en ella

no tuvo desarrollos significativos durante estos lapsos de tiempo, que para el caso, se presentan como vacíos temporales.

Como resultado de lo anterior, este documento se estructura en tres capítulos y un espacio final con reflexiones y conclusiones, junto con dos anexos que condensan elementos de la normativa que resultaron ser centrales en la construcción de la Política para la Biblioteca Pública Colombiana.

En el primer capítulo se presenta un acercamiento a la manera como se ha abordado la Política para la Biblioteca Pública por parte de diferentes investigadores y de instituciones relacionadas con el proceso. A la vez que se desarrollan algunos de los elementos conceptuales sobre los que se estructura la investigación.

En el segundo capítulo se presenta el desarrollo histórico de la biblioteca pública en Colombia, articulando elementos normativos y de investigaciones realizadas sobre ella, lo que permite identificar una serie de momentos que dan cuenta de un proceso discontinuo de política cuya etapa de formalización y respaldo legislativo se presenta desde hace un tiempo relativamente corto.

El tercer capítulo toma como referente los datos identificados previamente dentro del texto, y desde allí se analiza el papel desempeñado por las ideas, los intereses y por las instituciones en la construcción de la política de bibliotecas públicas en Colombia.

A manera de cierre, se presentan un conjunto de reflexiones y posibles conclusiones sobre el desarrollo y comprensión de la Política Pública de Bibliotecas públicas en Colombia.

# **Capítulo 1: La Política y su objeto: acercamientos conceptuales para el entendimiento de la biblioteca pública colombiana.**

## ***1.1 Desde dónde acercarse***

Analizar una política pública implica necesariamente conocer el objeto sobre el que ésta trata, ya que es hacia, a través y en función del objeto de la misma, que se desarrollan acciones por parte de los actores interesados en movilizar procesos con la implementación de una política pública. Lo que presenta la necesidad de pensar la biblioteca pública colombiana en una perspectiva sociohistórica que tome como marco la manera en que la sociedad y el Estado colombianos la han asumido, pues no es suficiente revisar datos estadísticos que den cuenta de la cobertura territorial o de la cantidad de usuarios que asisten a ellas, sino que es necesario ir más allá, y posar la mirada en el contexto social e histórico que ha configurado a la biblioteca como institución social; siguiendo el llamado que hace el bibliotecólogo Daniel Moncada acerca de la necesidad de construir referentes teórico-prácticos para la biblioteca como institución con dimensiones diversas, donde se permita “reflexionar sobre el lugar que ocupa la biblioteca en la sociedad (incluyendo sus configuraciones y lugares políticos) y sobre las relaciones que establece en el ámbito de la integración de los sujetos y la perpetuación de ciertas prácticas hegemónicas, con un análisis más riguroso que incluya referentes sociales” (Moncada, 2008).

Referentes que pueden ser identificados y contruidos desde diferentes caminos, uno de ellos el propuesto por el institucionalismo histórico, cuyo enfoque permite entender los procesos de forma amplia, realizando “análisis de nivel meso o macro que consideren múltiples instituciones en interacción, operando en contextos más grandes, haciendo énfasis en la identificación de secuencias, relaciones y repercusiones de carácter institucional que se pueden establecer en el largo plazo” (Pierson y Skocpol, 2008). Razón por la que para ésta investigación se hace un estudio de nivel meso, en la medida que como lo plantean los mismos autores, estudios de éste nivel se concentran en el desarrollo de políticas desde un área particular, en este caso el de la biblioteca pública colombiana; postura que se alinea

y articula con el método de análisis sustancial propuesto en la teoría fundamentada, ya que en ambos casos se busca dar explicación a procesos concretos y delimitados tanto en el nivel espacial como en el temporal.

Desde allí se hace énfasis en identificar cuál es el papel de la agencia política, los intereses y estrategias de los actores como variables que sirven para explicar particularidades de políticas específicas cuyo desarrollo se dé en contextos institucionales particulares (Garrido y Parra, 2009). Motivo por el que para contar con una delimitación adecuada que permitiera identificar relaciones, intereses, continuidades, transformaciones y causalidades, se establece una secuencia cronológica del desarrollo de la biblioteca pública colombiana, identificando la presencia de momentos de coyuntura o transición que resultan de la interacción entre distintas secuencias causales que se unen en determinados puntos del tiempo (Pierson y Skocpol, 2008), y a partir de los cuales se presentan tanto momentos de discontinuidad como de transformación y fortalecimiento de las políticas, siendo resultado de la presencia de un conjunto de ideas que orientan las posibilidades de acción en un sentido particular, moldeando las posturas institucionales y conllevando la permanencia, la transformación o el abandono de los intereses en juego.

Para lograr el objetivo de identificar estos momentos y particularidades, la corriente institucionalista histórica propone hacer uso de un enfoque interpretativo que se nutre primordialmente de información cualitativa, accediendo tanto a fuentes primarias como secundarias, lo que posibilita la diversidad de voces y posturas dentro del marco de análisis a utilizar.

También es importante resaltar que este enfoque “no proporciona los elementos de una teoría científica de tipo popperiano, es decir, que pueda ser “falseada” o que pueda hacer predicciones” (Farfán Mendoza, 2007) elemento que se articula con la forma como se construye el análisis desde la teoría fundamentada y reafirma lo dicho acerca de la intencionalidad de este estudio, cuyo objetivo es entender la manera cómo ha sido construida la política pública desde una perspectiva contextual de relaciones y causalidades, sin ser una herramienta de evaluación de impacto que permita juzgar si la política ha dado cumplimiento o no a los indicadores propuestos.

Con esa mirada, se realiza un acercamiento a la manera como la política ha sido abordada cualitativamente desde la academia y desde la institucionalidad colombiana en relación con su función social y el establecimiento de una política pública. Postura desde donde es posible identificar la presencia de dos tipos de acercamientos al objeto de estudio, uno centrado en la biblioteca pública como institución a la que se le han asignado una serie de acciones misionales orientadas a la apropiación de la cultura escrita y los ejercicios de formación ciudadana; y otro centrado en la política pública construida en torno de la biblioteca. Siendo el primer enfoque sobre el que existe mayor producción, sin embargo, debido al interés específico de esta investigación, la mirada está puesta en los acercamientos y análisis que se basan en la Política de Bibliotecas Públicas.

En este segundo grupo, el conjunto de textos sobre la Política de Bibliotecas Públicas no es muy amplio y se concentra especialmente en la descripción y el análisis del proceso desarrollado durante los últimos 30 años, un lapso de tiempo relativamente corto en relación con la existencia de las bibliotecas públicas en Colombia. Presentando varios de ellos un carácter exploratorio o informativo, es más, algunos de los textos existentes se concentran en mostrar cifras de cobertura y asistencia a las bibliotecas en una lógica comparativa entre diferentes periodos de tiempo, aunque sin orientarse al entendimiento de la manera cómo funciona e impacta la política pública al entorno de las bibliotecas.

Con esto no se pretende limitar la importancia que tienen los análisis basados en datos cuantitativos, ya que con ellos se respaldan las decisiones institucionales que a la vez que orientan las acciones de los actores interesados en el desarrollo de la política; ejemplo de ello es que una de las bases sobre las que se construyó el Documento Conpes<sup>15</sup> que estructuró el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas del año 2003, fueron los resultados de la Encuesta Nacional de Hábitos de Lectura, Asistencia a Bibliotecas y Consumo del Libro en Colombia, realizada en el año 2000,

---

<sup>15</sup> Los documentos CONPES son documentos emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, entidad catalogada como el máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia; y aunque dichos documentos no ejercen como decretos o normativas de ley, en ellos se dictan lineamientos y orientaciones para el desarrollo de cualquier política macro en el país.

y en esa medida, para ésta investigación hay información cualitativa que es utilizada como referente..

En esa vía, se debe tener en cuenta que bajo la mirada de las ciencias sociales, los estudios cuantitativos también son proclives a brindar información de carácter cualitativo, por ejemplo, el poder identificar que en la encuesta del año 2000 participaron entidades como el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación, el Departamento Nacional de Estadística, el CERLALC<sup>16</sup>, La Cámara Colombiana del Libro y Fundalectura<sup>17</sup>, hecho que muestra como a comienzos del siglo XXI, la biblioteca pública contaba con el interés de actores provenientes tanto del sector público, como del sector privado y de organismos de carácter multilateral; algunos de los cuales están directamente relacionados con la industria del libro.

Sector que a partir de la implementación masiva de nuevas bibliotecas públicas y con la creación de proyectos bibliotecarios de gran escala, se mostró interesado en tomar parte de la agenda pública de la biblioteca, y a través de entidades como Fundalectura logró posicionarse rápidamente como actor influyente en el rumbo de la biblioteca pública a partir de la década del 90, gracias al respaldo económico con que contaba<sup>18</sup> y los vínculos político administrativos que estableció con entidades gubernamentales tanto desde el ámbito de lo local como de lo nacional. Posición donde en cabeza de Fundalectura se apuntó a que desde la biblioteca pública se trabajara en pro del aumento de los niveles de lectura como parte de una estrategia para movilizar el consumo de libros en Colombia a través de la formación de lectores y de los procesos de dotación bibliográfica de las bibliotecas públicas, *-lo que implica compra de materiales al sector por parte del Estado, uno de los intereses no declarados de este actor-*, situación que impactó el funcionamiento de las

---

<sup>16</sup> El Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC, es un organismo intergubernamental, que funciona con auspicios de la UNESCO. Para obtener más información acerca del CERLALC, se puede consultar en: <http://cerlalc.org/>

<sup>17</sup> La Fundación para el Fomento de la Lectura, Fundalectura, es una organización privada, sin ánimo de lucro, creada en 1990 con el propósito de incrementar los índices de lectura en Colombia. Para obtener más información acerca de Fundalectura, se puede consultar en: <http://www.fundalectura.org/>

<sup>18</sup> Fundalectura tiene como socios fundadores a Carvajal, Smurfit Kappa, Andigraf y la Cámara Colombiana del Libro, empresas con amplio respaldo económico y relacionadas con la producción de insumos necesarios para la producción del libro, lo que explica su interés en incrementar el nivel de consumo de libros en Colombia.

bibliotecas, ya que con esta visión del libro, se reforzó la importancia de éste en el funcionamiento de las bibliotecas, dado que el sector editorial introdujo materiales literarios de calidad *-con un mayor costo económico-*, planteando el ejercicio lector como un disfrute en el sentido estético y permitiendo que el objeto libro no quedara relegado frente a la llegada de nuevas tecnologías.

Siguiendo con la línea cuantitativa, destaca el que a partir del ejercicio del año 2000, en años posteriores se realizaron nuevas encuestas orientadas ya no sólo a conocer los hábitos de lectura y consumo de libros, sino que con base en los buenos resultados obtenidos, se dio paso a la realización de encuestas con un marco más amplio que diera cuenta del consumo cultural de los colombianos; encuestas donde dentro de los resultados obtenidos, las bibliotecas resaltaron como uno de los espacios culturales más utilizados por la población en general, dado que de acuerdo a dichas encuestas los siguientes porcentajes de población colombiana hicieron uso de las bibliotecas como un espacio cultural:

<b>Año en el que se realizó la encuesta</b>	<b>Porcentaje de uso de bibliotecas públicas por parte de los colombianos</b>
2005	19,6%
2010	24,5%
2012	19,6%
2014	21,3% <sup>19</sup>

Situación que muestra el posicionamiento de las bibliotecas como una estructura cultural importante para el país a comienzos del siglo XXI, aspecto en el que se debe reconocer la importancia que tuvo la creación y fortalecimiento de las redes metropolitanas en dos de las ciudades más importantes del país, Bogotá que en 2001 bajo el mandato del alcalde Enrique Peñalosa (1998 -2001) inaugura una serie de megabibliotecas y de Medellín que en 2006 bajo el mandato del Alcalde Sergio Fajardo (2004 -2007) inaugura una serie de parques biblioteca<sup>20</sup>, estableciendo

<sup>19</sup> En los años 2007 y 2008 también se realizó la encuesta, sin embargo, dada la metodología utilizada no es posible presentar los datos de manera congruente con los que aquí se presenta.

<sup>20</sup> Las megabibliotecas y los parques biblioteca son propuestas arquitectónicas de gran envergadura pensadas para atender gran cantidad de usuarios por día, prestando no sólo servicios bibliotecarios sino una propuesta cultura diversa. Ha sido tal el impacto logrado por dichas

servicios en red con un alto número de usuarios y con una infraestructura que permitió diversificar la oferta de servicios, dando visibilidad a las bibliotecas públicas como un centro educativo y cultural de gran importancia para los ciudadanos en general. Lo que no quiere decir que estas sean las únicas ciudades que desarrollaron redes de bibliotecas, ya que existen redes en ciudades como Cali, Cartagena y Pasto entre otras, pero con desarrollos a una escala menor, lo que no permitió que alcanzaran el grado de visibilidad que alcanzaron las de Bogotá y Medellín.

Sin embargo, más allá de los elementos que se infieren de los estudios cuantitativos, el enfoque de la búsqueda documental de este trabajo se centró en textos cuyo acercamiento se haya dado con una perspectiva cualitativa, puesto que con ella se logra analizar elementos que con el análisis cuantitativo difícilmente pudieran ser abordados. Bajo este enfoque, se identifica que en concordancia con el desarrollo de las redes metropolitanas de bibliotecas, el desarrollo de estudios se encuentra concentrado en las ciudades de Medellín y Bogotá, destacando notoriamente el trabajo realizado durante la primera década del Siglo XX por los grupos de investigación de la Escuela Interamericana de la Universidad de Antioquia, siendo ellos quienes han logrado mayor profundidad en el abordaje de la biblioteca pública colombiana y su relación con la política pública.

### **1.2 Acercamientos desde la Escuela Interamericana de Bibliotecología de la Universidad de Antioquia.**

Atendiendo al hecho que a partir de la disolución del Grupo de Investigación en Políticas Públicas de la Escuela Interamericana de Bibliotecología<sup>21</sup>, la producción académica frente al tema, *-que de por sí ya era limitada-* se vio bastante disminuida durante la segunda década del siglo XXI, uno de los trabajos que destaca es un estudio llevado a cabo en 2013 por varios investigadores y en el que desde un enfoque cualitativo interpretativo, así como a través del análisis de los documentos

---

edificaciones que su construcción transformó el paisaje urbanístico de los lugares donde fueron instaladas.

<sup>21</sup> Actualmente el grupo de investigación en este tema no se encuentra funcionando, pero desde la Escuela Interamericana de Bibliotecología de la Universidad de Antioquia se sigue trabajando en procesos de investigación a través del grupo de investigación en Información, Conocimiento y Sociedad.

que sustentan la Política para Bibliotecas Públicas de la ciudad de Medellín, buscan entender cómo impactan las bibliotecas públicas a las poblaciones y los territorios dónde éstas se instalan, siendo una de las conclusiones a las que llegan, el que para poder dar respuesta con profundidad a la pregunta de investigación es necesario desarrollar herramientas de análisis social que permitan evaluar las políticas que se implementan, puesto que es un campo con desarrollo incipiente en el país, “De este modo, la política en biblioteca pública podrá contar con información transcendental para mejorar, ampliar, variar o profundizar las acciones públicas dirigidas desde la biblioteca” (Bornacelly et al, 2014). Elemento que da cuenta del poco desarrolló que presenta el análisis de la Política para Bibliotecas Públicas, no sólo desde el acercamiento al objeto de estudio, sino principalmente desde las metodologías e instrumentos que utilizan las ciencias sociales para el abordaje de este tipo de temáticas.

Para llegar a dicha conclusión, el artículo explora las nociones que se manejan de la biblioteca pública en documentos públicos y por parte de algunos actores gubernamentales en Medellín, obteniendo como resultado la presencia de un grupo de ideas *-ellos las llaman nociones-* que guían el quehacer bibliotecario y hacen parte del discurso movilizad en torno de la biblioteca pública, destacando la presencia de conceptos como institución social, democracia, sociedad lectora, acceso a la información, divulgación cultural, espacio público y ciudadanía informada, *-elementos que con leves variaciones resultan ser reiterativos en los documentos analizados-* los cuales sirven como elementos estructurantes de la política pública desarrollada por la Alcaldía de Medellín; convirtiéndose éstos en un instrumento discursivo de uso común, que media entre los intereses y demandas de los actores que conforman el entorno de la biblioteca pública, ubicando estas ideas como elementos del paradigma cognitivo que actualmente rige a la biblioteca pública y su política; ya que como lo propone Surel (2005) las ideas estructuran la actividad de un sistema de actores, haciéndolo coherente y perdurable.

Un poco más atrás en el tiempo, y como parte de la labor investigativa de la misma Universidad, el trabajo realizado por el Grupo de Investigación en Políticas Públicas de la Escuela Interamericana de Bibliotecología es quizá el mayor referente que se tiene desde la academia colombiana sobre la biblioteca pública, en donde destaca la

labor realizada por los bibliotecólogos Didier Álvarez, Orlanda Jaramillo y Daniel Moncada, quienes a lo largo de la primera década del Siglo XXI *-periodo de tiempo en el que bajo el mandato del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) y (2006-2010) se desarrolló el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas y como se verá más adelante, también se cristalizó la asignación de recursos estatales para el funcionamiento y optimización de la biblioteca pública-* desarrollaron diferentes investigaciones con el propósito de entender el lugar ocupado por la biblioteca pública, sus alcances, posibilidades y compromisos como institución polifuncional en la estructura social colombiana, abordando también la relación que se presenta con el desarrollo de políticas públicas en el tema. Cabe señalar que el trabajo desarrollado por este grupo de investigación sumado a la historia y trayectoria de la Universidad de Antioquia, posicionó a estos investigadores como interlocutores válidos y respetados en el ámbito de las bibliotecas, a la vez que dio cabida a que la academia se convirtiera en un actor importante dentro de la agenda de la biblioteca pública.

Tanto Álvarez como Jaramillo han realizado estudios que permiten rastrear el desarrollo de la biblioteca pública en Colombia, ya sea desde los discursos elaborados en torno de la educación, la lectura y la cultura; desde la legislación existente o desde la percepción y las experiencias de los usuarios. Estudios que tienen un claro interés en dar estatus a la biblioteca pública como una institución de carácter social donde convergen procesos relacionados con la ciudadanía, la información, la lectura y la cultura como elementos importantes no sólo para el funcionamiento de la biblioteca, sino para el desarrollo de las comunidades con las que ésta interactúa; generando un respaldo que surgió en la academia y ayudó a que otros actores como las asociaciones de profesionales en bibliotecología y los mismos bibliotecarios centraran esfuerzos en pensar y plantear la importancia que tiene para el país la existencia de una biblioteca pública que dé cumplimiento a la misionalidad social otorgada y que se ajuste a las realidades locales de las comunidades.

Trabajo en el que los investigadores hicieron énfasis en la necesidad de contar con una política de carácter local, regional y nacional que asegurara la obtención de los recursos requeridos para un óptimo funcionamiento. Elemento que sin lugar a dudas

favoreció el posicionamiento de la biblioteca pública en la agenda nacional, como paso que antecedió la emisión de la Ley 1379 mejor conocida como Ley de Bibliotecas.

En esa línea de investigación orientada a entender y describir la institucionalidad de la biblioteca pública desde un carácter social y comunitario se desarrollan una serie de trabajos que dan como resultado la construcción de conceptos propios de la bibliotecología, ejemplo de ello es que Orlanda Jaramillo y Mónica Montoya (2000), desde el artículo “Revisión conceptual de la Biblioteca Pública” elaboran una construcción de lo que se entiende es la biblioteca pública colombiana,

"La Biblioteca pública es una **institución de carácter social (incluye lo educativo, informativo y cultural)** financiada y reglamentada por el Estado, cuya finalidad es posibilitar el libre **acceso a la información**, registrada en un soporte documental, que responda a unos criterios de selección y adquisición, para la **satisfacción de necesidades en el plano educativo, informativo, cultural y de uso del tiempo libre**. Busca con ello, contribuir al **mejoramiento de la calidad de vida** de todas las personas que hacen parte de una comunidad (municipio, vereda o barrio) para la **construcción y articulación de relaciones democráticas** por medio de **servicios y programas gratuitos** y coordinados por profesionales del área” (Jaramillo y Montoya, 2000).<sup>22</sup>

Propuesta en la que se identifican conceptos que como ya se dijo son reiterativos dentro de otros estudios y publicaciones sobre la biblioteca, lo que da cuenta de la presencia de un periodo de política normal, entendida como del lapso de tiempo en el que los diferentes actores e instituciones comparten un conjunto de ideas y visiones acerca del objeto y la manera como se está desarrollando la política en cuestión (Surel, 2005); periodo que para el caso de la biblioteca pública se mantiene sin mayores variaciones a lo largo de varias de las etapas de desarrollo de la misma.

Como parte de otra investigación, la misma Jaramillo en 2006 publica el artículo “Políticas públicas para el desarrollo y fortalecimiento de la biblioteca pública” donde con un enfoque institucionalista histórico *-aunque el uso de dicho enfoque no es explicitado dentro del manejo metodológico-conceptual del artículo-* toma como referente la normatividad existente en torno de la biblioteca pública para hacer un recorrido a través de su desarrollo en Colombia, y aunque como Jaramillo lo dice “no

---

<sup>22</sup> La negrita no hace parte del texto original y se utiliza para resaltar la presencia de elementos que se considera importantes para entender la manera como se construye el paradigma de la biblioteca pública.

es un estudio exhaustivo sobre el tema” sí presentan una serie de etapas o momentos de giro en la historia de la biblioteca en Colombia, razón por la que dicho trabajo sirve de base para las etapas que se presentan en esta investigación. En el artículo, Jaramillo concatena las acciones que se han desarrollado principalmente desde el Estado, destacando la presencia de los elementos que conforman el paradigma de la biblioteca como una institución social y democrática, y dando especial relevancia al rol desempeñado por una serie de actores que agrupa en las siguientes categorías: Sector Estatal, Sociedad y Profesionales de la Información Bibliotecarios, aunque retomándolos de manera independiente, como si cada uno de los actores hubiera mantenido una relación por separado con la biblioteca pública; dejando de lado los intereses que movilizaron dicha interacción con la biblioteca y las tensiones que se pudieron generar entre dichos actores en la búsqueda de imponer sus intereses sobre los de los demás.

Manteniendo el enfoque histórico de su análisis, en 2007 junto a Mónica Montoya y Daniel Moncada, Jaramillo realizó un acercamiento a los actores más importantes que ha tenido la biblioteca pública del Departamento de Antioquia en su proceso de desarrollo como institución social consolidada, documento donde se establecen enlaces entre los intereses que son puestos en juego por los actores, más no se plantea que los intereses funcionen como una dimensión analítica en sí; razón por la que mantiene un análisis diferenciado que sólo permite identificar el efecto parcial que genera la acción individual de los actores.

En consecuencia una de las conclusiones a las que llega es que gracias a la incidencia que han tenido los actores sobre la biblioteca pública antioqueña, en el departamento se han desarrollado tres tipologías de biblioteca: las públicas estatales *-ligadas al Estado-*, las públicas privadas *-ligadas a iniciativas de lo que hoy se conoce como de responsabilidad corporativa y a las cajas de compensación familiar-* y las públicas populares *-ligadas a instituciones cívicas de asistencia social y a grupos organizados de ciudadanos-*. Siendo bibliotecas que aunque comparten un paradigma cognitivo frente al quehacer bibliotecario, difieren en la manera como obtienen los recursos para su funcionamiento, escenario tripartito que logró instalarse con particular fuerza en el Departamento de Antioquia, quizá como resultado de una clase industrial consolidada que tuvo contrapeso en organizaciones

de carácter popular, y cuyas acciones lograron compartir con el Estado el rol de dictaminadores del rumbo de la biblioteca pública antioqueña, permitiendo evidenciar la manera como los intereses y actores de diversos sectores han logrado moldear el camino institucional seguido por la biblioteca pública antioqueña.

En este caso es importante tener en cuenta que aunque fue un estudio realizado para el Departamento de Antioquia, los resultados sirven de referente para el ámbito nacional *-aunque en otras regiones el desarrollo de las bibliotecas populares ha sido mucho menor que el desarrollado en el Departamento de Antioquia-*, debido a que las bibliotecas de Antioquia han sido líderes del desarrollo bibliotecario del país durante gran parte de su historia, con tal grado de incidencia, que otros departamentos han implementado procesos de transferencia del modelo de funcionamiento en red de la biblioteca antioqueña en sus territorios.

Con relación al trabajo realizado por Álvarez, en un artículo escrito en conjunto con Juan Guillermo Gómez, se destaca la manera como la biblioteca pública se relaciona con la lectura, entregándole sentido a la práctica lectora como ejercicio de construcción ciudadana, al que poblaciones con diversos grados de vulnerabilidad acceden a través de la biblioteca pública.

“en este contexto de vigorización del **significado social y político de la lectura**, la condición institucional de la biblioteca pública se ha visto fuertemente impactada. Desde ella, un conjunto de acciones de promoción de la lectura se realizan en la perspectiva de **reivindicar su carácter de institución valiosa en la construcción de una sociedad lectora**. En esta lucha por cierto, la biblioteca ha querido convertirse en una institución clave en la **satisfacción de las necesidades de lectura** y los **propósitos de democratización del acceso de los ciudadanos a los materiales de lectura y la información**” (Álvarez, y Gómez, 2002)<sup>23</sup>

Ya que para Álvarez, la lectura como objeto alfabetizador del ámbito escolar se ha reconfigurado dentro de la biblioteca pública, dejando de ser el concepto central del quehacer bibliotecario, como si lo fue en los inicios de la biblioteca pública colombiana, especialmente cuando ésta funcionaba como una entidad dependiente

---

<sup>23</sup> La negrita no hace parte del texto original y se utiliza para resaltar la presencia de elementos que se considera importantes para entender la manera como se construye el paradigma de la biblioteca pública.

de la escuela. Entendiendo que la lectura dentro de la biblioteca pública se convierte en un elemento que hace parte de una finalidad mayor, en este caso, el ejercicio ciudadano; conclusión que si bien dentro del artículo no es vinculado al funcionamiento de la política pública, sí establece un punto de cruce con la misma, ya que el cambio en el la concepción que se tenía, permite ver cómo el paradigma presenta cambios en relación a la lectura con respecto a sus inicios, cuando el objeto central de la biblioteca pública era el de funcionar como refuerzo de los procesos alfabetizadores que adelantaba la escuela.

En líneas generales, el trabajo de Álvarez ha centrado su mirada en la relación que tiene la lectura con la función social de la biblioteca, planteando la necesidad de entender las posibilidades y limitantes de transformación que tiene la lectura como motor del accionar bibliotecario, esto por ser una práctica que se convierte en herramienta del accionar político de los ciudadanos, razón por la que se le debe imprimir una intencionalidad que vaya de la mano con la misión asignada a la biblioteca pública, proceso en el que se transforma no solo el ejercicio lector, sino también la biblioteca como institución que la promueve. Para llegar a esa conclusión, Álvarez da cuenta de los cambios que este discurso a tenido a lo largo del desarrollo bibliotecario del país y plantea que el ejercicio lector que actualmente se maneja, está sintonizado con un modelo de sociedad democrática, donde la biblioteca se convierte en trasmisora de un conjunto de ideales modernos, pues con ella “se eleva la calidad de vida de los ciudadanos, ayuda en la toma de decisiones, enriquece la cultura ciudadana y da sentido real a la palabra democracia”. (Álvarez, y Gómez, 2002).

Desarrollo que resulta útil para entender cómo se ha transformado el paradigma de la biblioteca pública colombiana, dado que para establecer relación entre el ejercicio lector y la función social de la biblioteca pública, Álvarez identifica la presencia de elementos conceptuales o ideas como desarrollo local; desarrollo social; participación ciudadana, modernidad, acceso a la información, o práctica lectora; las que al ser asumidas de manera diferente por los diversos actores, dieron movilidad al paradigma establecido, desligando a la biblioteca de los procesos formales de educación alfabetizadora, para llevarla al plano de la formación ciudadana y el ejercicio democrático.

Otro de los investigadores que destaca en el abordaje de la política y su relación con la biblioteca pública, es el bibliotecólogo Daniel Moncada Patiño, quien parte de la convicción que la biblioteca es una institución social y política, y que como tal debe gozar de un marco normativo que le permita cumplir con las funciones que le han sido asignadas por la sociedad (Moncada, 2008). En la producción de este investigador destacan los libros “La biblioteca Pública como institución social” (2005) y “Políticas Públicas para Bibliotecas Públicas en Contextos Locales” (2008) donde se hace un llamado a centrar la mirada en el entendimiento de las políticas públicas como camino a seguir en la construcción de una biblioteca con recursos y objetivos claros, para que pueda cumplir con la misión social que le ha sido encomendada; proceso que como Moncada también plantea, va de la mano con un ejercicio de reflexión acerca de la manera como los conceptos *-ideas-* construyen y dan forma al accionar bibliotecario en Colombia, dado que “la biblioteca pública es, en efecto, una institución social pero esa institucionalidad ha sido vista desde diversas posiciones teóricas y en ocasiones muy frecuentes, se confunden unas con otras o se utilizan indiscriminadamente para diversos intereses, bien sea políticos, culturales o ideológicos” (Moncada, 2008).

En “La biblioteca Pública como institución social”, Moncada basado en el concepto de paradigma científico de Khun y en la propuesta de la bibliotecóloga cubana Sonia Gironelly, presenta las vertientes que desde la bibliotecología como ciencia encargada de estudiar a la biblioteca pública han sido utilizadas para entender el funcionamiento de la misma biblioteca pública, *-paradigmas que fueron transmitidos a los primeros profesionales en bibliotecología que se formaron en el país a través de la EIB, convirtiéndose en parte esencial del paradigma que rige la construcción de la política pública-* las que en la práctica no son excluyentes a pesar de presentar tensiones desde algunos de sus postulados:

- Una vertiente sociológica que se desarrolló a mediados del Siglo XX, cimentada en la consideración de la importancia del legado cultural de la información registrada y de sus instituciones, y dentro de la cual se pueden identificar dos posturas diametralmente opuestas, un modelo de bibliotecología soviética o socialista y un modelo de bibliotecología

anglosajona o burguesa, siendo ésta última la que primó para el caso colombiano.

Aspecto que permite entender desde donde se sustenta teóricamente el proceso de transferencia de política que se implementó en el país desde los años 50, con una biblioteca donde conceptos como el libre acceso, la democracia y la ciudadanía ocupan un lugar central en la medida que “la biblioteca se ve como un organismo social de comunicación principalmente dedicado a satisfacer las amplias necesidades de integración de los sujetos en una sociedad capitalista” (Moncada, 2008). Espacio en el que también se da la transferencia de otra de las ideas que hoy hace parte central del paradigma bibliotecario, la del desarrollo del individuo desde el empoderamiento y la autoformación, puesto que “el modelo democrático de la biblioteca hace énfasis en la *autoeducación* como un proceso de instrucción permanente que determina el éxito del modelo social y político en el que se sustenta” (Moreno, Riveros y Salamanca, 2012).

- Una vertiente tecnológica que surge entre la década del setenta y el ochenta y como su nombre lo indica, se concentra en la utilización de sistemas que permitan el aprovechamiento eficaz de la información, situación que se presenta como respuesta a la presencia de la idea de la información como un elemento generador de desarrollo y de que la biblioteca está en la obligación de democratizarla a través del libre acceso.
- Una vertiente económica u organizacional que surge de manera paralela a la vertiente tecnológica y en la que se da un rol central al usuario de la biblioteca como cliente de la información y se propende por dar al bibliotecólogo el estatus de gerente de esa información.

Lo que evidencia que la implementación de los programas de formación profesional de las personas llamadas a liderar el trabajo en las bibliotecas colombianas, es resultado de la transferencia de un proyecto educativo que fue pensado como parte de un modelo político y económico propio de países con un desarrollo capitalista, proceso que contó con el apoyo decidido de la OEA y que permitió el

posicionamiento de la academia como un actor importante dentro de la agenda manejada por la biblioteca pública, abriendo a su vez un campo de profesionalización que va a permitir el surgimiento de un nuevo actor, las asociaciones de profesionales en bibliotecología.

En este escenario, para comprender mejor el paradigma bibliotecológico del país se debe resaltar el trabajo de Jesse Shera, bibliotecólogo estadounidense cuyas investigaciones son base para el entendimiento de las funciones sociales asignadas a la biblioteca dentro de las sociedades capitalistas, al ser éstas el sustento teórico del accionar bibliotecario implementado en Colombia.

Igualmente, se debe reconocer que aunque desde el campo del análisis social de la biblioteca pública, la Escuela Interamericana de Bibliotecología de la Universidad de Antioquia se presenta como líder, el aporte de instituciones como la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad de la Salle ha contribuido fuertemente a la formación de profesionales encargados de dirigir el funcionamiento de las bibliotecas públicas colombianas, además, vale la pena mencionar que en la actualidad y quizá en parte como resultado de la presencia de la biblioteca pública en diversos puntos del territorio, los procesos de formación técnica y formación a distancia han cobrado fuerza y son varias las instituciones de educación superior que han incluido dentro de su oferta académica carreras relacionadas con el quehacer bibliotecológico.

### ***1.3 Acercamientos desde otras instituciones***

Saliendo del ámbito de la producción universitaria, desde una perspectiva histórica y quizá mucho más cercano en sus análisis a la relación existente entre la biblioteca con los procesos de lectura y de formación ciudadana que al entendimiento de la política pública, sobresale el trabajo de Jorge Orlando Melo, quien fue director durante varios años de la Biblioteca Luis Ángel Arango, y cuyo trabajo permite seguir el desarrollo de la biblioteca pública en Colombia desde una mirada diferente a la de la Escuela Interamericana de Bibliotecología.

Para Melo la importancia de la biblioteca pública radica en su labor educativa a partir de una íntima relación con el libro como puerta de acceso a la lectura, aunque sin desconocer las posibilidades que brindan nuevas tecnologías ni querer ligar a la biblioteca a procesos escolares, resaltando el potencial que ésta tiene como formadora de lectores y de procesos democráticos, planteamiento que se alinea a los propuesto por Didier Álvarez con respecto al potencial de transformación que presenta la lectura como una práctica ligada al funcionamiento de la biblioteca, ya no con el fin de alfabetizar, *-tarea que es responsabilidad de la escuela-* sino de permitir el acceso al conocimiento de manera libre, plural y participativa como elementos centrales del paradigma democrático que guía el accionar bibliotecario en Colombia. Postura con la que Melo, que escribe desde una posición de poder como lo es la de Director de una de las bibliotecas más importantes del país, reafirma la presencia del paradigma democrático de la biblioteca pública *-hecho que no debe pasar desapercibido, dada la influencia que tiene el discurso de este tipo de actores sobre el entorno bibliotecario-*.

En lo que respecta a la política pública, para este autor son más los vacíos que las continuidades presentadas en el desarrollo de la misma, en parte porque para él, la presencia del Estado ha sido insuficiente, en particular desde lo que se refiere a la acción de las entidades gubernamentales encargadas del desarrollo cultural del país; postura desde la que con gran vehemencia otorga un rol transformador y modernizante de toda la acción bibliotecaria del país a un grupo de instituciones bibliotecarias *-que también han tenido reconocimiento por parte de otros investigadores, aunque sin otorgarles el rol mesiánico dado por Melo-* que surgen como resultado de intereses puestos en juego por actores particulares. Entidades que aunque se relacionan con el ámbito de lo público, no se encuentran bajo el manto de las dinámicas gubernamentales en sentido estricto; estas entidades son:

- La Biblioteca Pública Piloto de Medellín<sup>24</sup> *-impulsada por la UNESCO-*, con la que “se estableció un modelo de biblioteca moderna, que deja que los usuarios tengan acceso a los libros y se los lleven a la casa” (Melo, 2009).

---

<sup>24</sup> La Biblioteca Pública Piloto es una biblioteca de carácter patrimonial fundada en 1952 gracias a un convenio celebrado entre la UNESCO y el gobierno de Colombia. Actualmente cuenta con un total de 402.438 materiales patrimoniales, entre libros, audiovisuales, recursos digitales y publicaciones

- La Biblioteca Luis Ángel Arango<sup>25</sup> en Bogotá -impulsada por las directivas del Banco de la República- que “introdujo los sistemas modernos de catalogación y la sistematización por computador en las bibliotecas públicas y creó el primer proyecto de digitalización (la “Biblioteca Virtual”) del patrimonio documental del país” (Melo, 2009).
- Las redes de bibliotecas de las cajas de Compensación familiar<sup>26</sup> -impulsadas por las cajas de compensación, con base en la Ley 21 de 1982- “que en muchas ciudades grandes e intermedias, asumieron la administración de bibliotecas municipales que habían sido abandonadas por las autoridades locales” (Melo, 2009).

Análisis en el que resalta la idea de la biblioteca como una institución moderna que se adapta y que por medio de ejercicios de transferencia hace propios los manejos tecnológicos que se vienen utilizando en otras regiones del mundo, aunque manteniendo al libro como objeto central de la labor bibliotecaria; elemento que se entiende desde una mixtura entre las vertientes tecnológicas y gerencial que expone Moncada, donde la utilización de sistemas tecnológicos permite el aprovechamiento eficaz de la información, y el bibliotecario se convierte en gerente de dicha información en la medida que se encarga de ponerla a disposición de los demás. Pero dado que las condiciones de infraestructura y desarrollo que presenta la biblioteca pública colombiana no es el mismo del de los países desde donde se transfiere el modelo, no es posible dar paso inmediato al uso de tecnologías, haciendo que los procesos de gestión de la información tecnificada queden

---

seriadas. Para obtener más información acerca de la biblioteca Pública Piloto, se puede consultar en: <http://www.bibliotecapiloto.gov.co/>

<sup>25</sup> La biblioteca Luis Ángel Arango se encuentra en la ciudad de Bogotá y es una biblioteca cuya financiación corre por cuenta del Banco de la República, haciendo parte de su Red de Bibliotecas, contando con una colección semiespecializada y una afluencia estimada de cerca de 5000 usuarios diarios. Para obtener más información acerca de la biblioteca Luis Ángel Arango, se puede consultar en: <http://www.banrepcultural.org/>

<sup>26</sup> Las cajas de compensación familiar son entidades privadas sin ánimo de lucro, que fueron creadas para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores colombianos mediante la gestión y entrega de subsidios y servicios; sus recursos surgen de los aportes de seguridad social que hacen los empleadores y trabajadores.

concentrados en un número reducido de instituciones bibliotecarias que cuentan con el respaldo económico necesario para implementar el nuevo modelo.

Situación que pone en evidencia como muchos de los procesos de transferencia de políticas públicas hacia regiones como Latinoamérica, sólo logra una implementación limitada y obligan a la adecuación de las políticas transferidas de acuerdo al contexto en el que se instalan.

Por otra parte, como lo manifiesta Melo, es tal la importancia que tiene la llegada de estos nuevos modelos de biblioteca instalados en la década del 50, que dentro del desarrollo de la política se presenta un “periodo vago de la política”, entendido como un espacio donde hay múltiples desacuerdos entre grupos que compiten sobre la definición legítima del objeto sobre el que se construye la política, (Surel, 2008) generando tensiones que conllevan adecuaciones y resistencias para dar paso al posicionamiento del libre acceso a la información, de la formación ciudadana como ejercicio democrático y de la utilización de servicios tecnificados como ideas que se instalan y transforman el paradigma, dando paso de nuevo a un “periodo normal de la política”, situación que en este caso genera que la biblioteca pública abra sus puertas a un proceso gradual de masificación de servicios con una clara vocación democrática y bajo una perspectiva tecnificada propio de la bibliotecología como profesión con un saber específico.

Es llamativo ver cómo dentro del análisis de Melo la presencia del Estado brilla por su ausencia y durante buena parte de la mitad del siglo XX este investigador entrega el protagonismo a otros actores como la UNESCO, el área cultural del Banco de la República y a las Cajas de Compensación, poniendo de manifiesto el interés de los mismos por modernizar la biblioteca pública con el objetivo de convertirla en herramienta de empoderamiento y transformación social de las clases sociales menos favorecidas. Propósito para el que estos actores tuvieron que hacer una inversión de capital económico y social como estrategia para ubicarse en el centro de la agenda pública de la biblioteca, llegando a estar momentáneamente por encima del mismo Estado dentro del campo de acción de la política, ya que como (Oszlak y O'Donnell,1981) lo proponen, “otros actores *-además del estado-* también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas

consecuencias pueden incidir considerablemente *-incluso más que las propias políticas estatales-* en el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas”.

Otro de los acercamientos hechos hacia el entendimiento de la política pública se presenta por parte de organizaciones de la sociedad civil, cuyo interés estuvo posado sobre la línea de la lectura y los ejercicios de ciudadanía que se entrelazan con el accionar de la biblioteca pública; destacando los trabajos realizados desde organizaciones como Asolectura<sup>27</sup> y Fundalectura así como por organismos multilaterales tales como el CERLALC y la OEI<sup>28</sup>, quienes desde sus propios intereses han promovido la reflexión acerca del papel de las bibliotecas en temas de lectura, formación de ciudadanos y consumo de libros en Colombia, y aunque en los documentos emitidos por ellos el énfasis no está puesto en analizar la política pública, es tal la importancia que revisten los organismos de este tipo, *-particularmente los de carácter multilateral-* que sin mostrar un interés pleno por entrar en el ámbito de la política, se convierten en actores preponderantes de la misma, ya que en muchos casos la visión que proponen ha pasado a ser parte estructurante de la política, lo que se explica en la medida que gozan de un respaldo institucional que los ubica en una posición privilegiada en el ámbito de construcción de la política, especialmente al momento de instalar un tema dentro de la agenda pública, dada su condición de interlocutor reconocido como válido y experto en el tema.

A partir de ello, estas instituciones ayudaron a dar un lugar central dentro del paradigma a la idea de la lectura como un elemento de disfrute estético con la capacidad de transformar realidades individuales y comunitarias, discurso bajo el cual reforzaron el vínculo de la biblioteca con el modelo democrático y moderno *-que bajo el esquema capitalista y de manera no declarada-* busca que los usuarios puedan convertirse también en consumidores culturales *-lo que para el caso de la*

---

<sup>27</sup> Actualmente la Asociación colombiana de Lectura Asolectura ha dejado de realizar labores, sin embargo, muchas de sus publicaciones se pueden consultar en Internet.

<sup>28</sup> La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) es un organismo multilateral de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional. Para obtener más información acerca de la OEI, se puede consultar en: <http://www.oei.org.co/>

*biblioteca pública no implica necesariamente un consumo en términos de poder adquisitivo y transacciones monetarias-*, elementos que van a verse reflejados en el discurso que empiezan a manejar tanto los actores gubernamentales como posteriormente los investigadores que lo usan como referente para sus investigaciones.

Con respecto a la investigación generada desde las entidades gubernamentales, no se logró identificar literatura con las características de análisis que presentan los documentos producidos por la academia, investigadores u organizaciones de la sociedad civil que se mostraron interesados en el tema, siendo entonces el grueso de la producción gubernamental, materiales que se acercan a la política pública desde una intención divulgativa que suele presentar elementos analíticos de forma aislada y sin mayor profundidad.

Dentro de ese panorama, destaca la publicación “Política de lectura y bibliotecas” hecha en 2009 por la Biblioteca Nacional de Colombia que para la fecha se encontraba bajo la dirección de la filósofa Ana Roda Fornaguera, documento donde se presenta la estructura general de la política a través de cuatro ejes de trabajo: Patrimonio y memoria, Bibliotecas públicas, Plan nacional de lectura y escritura y Producción, circulación del libro; siendo un texto que da cuenta de la clara intención de la BNC *-como entidad encargada de liderar las acciones de las bibliotecas públicas en el territorio a través de la Coordinación de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas-* por liderar un proceso de concertación requerido para un momento coyuntural de la política pública, dado que como resultado de diferentes gestiones se había logrado avanzar en un proceso de lobby ante diferentes Senadores de la República para la promulgación de una ley que permitiera formalizar las acciones de política pública que se venían dando de tiempo atrás y asegurar la consecución de recursos en el largo plazo. Razón por la que el texto es un llamado a diferentes actores para desarrollar un proceso de consulta que pudiera ser enriquecido tanto por entidades del sector estatal, como del sector privado y de la sociedad civil; acción con la que la BNC *-como parte del Ministerio de Cultura-* logró posicionarse en el centro de la agenda dispuesta para la política, liderando la elaboración del proyecto de ley *-con la activa participación de la Ministra Paula Marcela Moreno*

(2007-2010)- para la emisión de la Ley 1379 de 2010, mejor conocida como Ley de bibliotecas.

A nivel conceptual el documento insiste en la importancia que tienen las bibliotecas públicas en “el desarrollo cultural de una sociedad”, “la formación de ciudadanos con capacidad de lectura e interés por la cultura” así como en “el acceso a la información y al conocimiento como un derecho fundamental” ideas cuya semilla se encuentra en los manifiestos de IFLA y en el discurso manejado por entidades como UNESCO y la OEA durante los procesos de transferencia de política iniciados en la década del 50, y que para la fecha ya se encuentran consolidadas dentro del discurso bibliotecario, por lo que dentro del texto se presentan como la base que debe sustentar el funcionamiento de la política.

Política que según el texto, ha de facilitar “el accionar como un sistema de bibliotecas” , “los procesos de circulación del libro” y “la implementación de nuevas tecnologías”, elementos que son resultado de los interés puestos en juego por actores que en diversos momentos de la política desarrollaron acciones en torno de la biblioteca pública, y que por iniciativa de la Biblioteca Nacional son convocados a participar del proceso de consolidación del paradigma bibliotecario a través del respaldo normativo que conlleva el contar con una ley de la república dirigida específicamente a regular el funcionamiento de la RNBP. Entre los actores convocados se cuentan organismos de carácter multilateral como la UNESCO y el CERALC, organizaciones de la sociedad civil como Fundalectura y Asolectura, las cajas de compensación familiar a través de sus redes de bibliotecas, el Banco de la República a través de su Red de Bibliotecas en cabeza de la biblioteca Luis Ángel Arango, la academia *-especialmente desde la Escuela Interamericana de Bibliotecología-*, y los gobiernos locales como el de Bogotá y el de Medellín; con el objetivo de establecer una postura y un discurso unificado que defienda la importancia de la biblioteca pública como una institución que aporta a la construcción de la sociedad, facilitando el empoderamiento ciudadano a través del libre acceso a la información; elementos que dan cuenta del éxito del proceso de transferencia iniciado a mediados del siglo XX, con la visión de una biblioteca moderna y democrática.

Una vez se logró concretar el objetivo de contar con una ley para las bibliotecas públicas, la misma Biblioteca Nacional publicó el texto “Ley de Bibliotecas Públicas. Una guía de fácil comprensión” en el cual presenta de manera didáctica los alcances de la Ley 1379 de 2010 siendo llamativo que de manera reiterativa marque una diferencia tajante entre la antigua y la nueva biblioteca pública, afirmación que pareciera plantear un cambio de paradigma que en realidad no se presentó, ya que lo que se consigue con la Ley 1379 es la reafirmación del paradigma existente, dando cuenta precisamente no de un cambio sino del afianzamiento del paradigma moderno y democrático de la biblioteca pública, puesta al servicio de la información y la cultura como un derecho ciudadano. Elemento que cobra especial importancia a partir de la constitución política de 1991 donde se estableció que las instituciones gubernamentales deben regirse por los lineamientos de un estado social de derecho, hecho que favoreció significativamente el proceso de transferencia que se venía adelantando en torno de la biblioteca pública como una institución social moderna y al servicio de los ideales democráticos.

En ese mismo año (2010) el Ministerio de Cultura desarrolla una propuesta de visibilización y de circulación de contenidos, con el objetivo de mostrar los resultados del Plan Nacional de Cultura 2001-2010, por lo que se publica el Compendio de Políticas Culturales, documento que recoge la Política de Lectura y Bibliotecas como parte del conjunto de políticas del sector y llamativamente inicia planteado “la necesidad de definir una política de lectura y bibliotecas que permita asegurar las posibilidades de acceso de toda la población colombiana a la lectura, la información y al conocimiento” (Ministerio de Cultura, 2010) como si la política fuera inexistente; postura poco consistente el desarrollo de la Biblioteca Pública y con la estructura misma del documento, dado que en él se hace un recuento de las acciones gubernamentales adelantadas desde la fundación de la Biblioteca Nacional y la manera como éstas han dado forma a la biblioteca pública, permitiéndole ser una institución social con alta presencia en el territorio y con incidencia en los procesos comunitarios; aunque para esa fecha sin la existencia de un documento o una ley que formalizara dichas acciones como parte de una política.

Dentro del compendio es interesante ver la manera en que se resalta la importancia que tuvo la separación entre el Estado y la Iglesia como paso necesario para lograr

una institucionalidad cultural con preceptos liberales, “la irrupción de la modernidad en un campo en que la religión tenía una hegemonía construida a partir de la Conquista y los períodos coloniales, se establece como una de las claves de la modernidad latinoamericana” (Ministerio de Cultura, 2010) con lo que es posible entender por qué uno de los primeros intentos por establecer un modelo de biblioteca bajo un paradigma de formación ciudadana y de preceptos democráticos, se dio durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), un presidente liberal<sup>29</sup>, quien defendía como uno de sus preceptos de gobierno la independencia del Estado frente a la Iglesia y sus ideas conservadoras. De igual manera es posible identificar el grado de incidencia que tuvo dicha separación para el desarrollo bibliotecario, ya que dada la dependencia que en sus inicios tuvo la biblioteca pública con respecto a la escuela, *-regida por los designios de la Iglesia-*, el que se diera la separación Estado - Iglesia potenció de manera considerable la autonomía que iba teniendo la biblioteca pública frente al ámbito escolar.

Por otra parte, en el documento se reitera la responsabilidad que tiene el Estado de brindar los servicios bibliotecarios como un servicio público; *-solicitud presente en la agenda de la política desde 1949 con el manifiesto IFLA sobre la biblioteca pública y se convierte en uno de los objetivos a alcanzar por parte de las instituciones bibliotecarias creadas en la década del 50-*, posicionando a la biblioteca pública como una institución por medio de la cual el Estado cumple con la obligación de ofertar una serie de servicios bajo los preceptos de un Estado Social de Derecho. Postura que refuerza los discursos de ciudadanía y de apropiación de lo público en relación con la biblioteca, a la vez que consolida la presencia de ideas relacionadas con la oferta de servicios para que los individuos y las comunidades tengan acceso a derechos de segunda<sup>30</sup> y tercera<sup>31</sup> generación, “El acceso a la educación y el libre desarrollo de la cultura son factores de desarrollo social, base de la competitividad, y

---

<sup>29</sup> En Colombia históricamente el poder ha estado repartido entre dos partidos políticos, el liberal y el conservador, partidos que como su nombre lo indica tienen una visión distinta de país y de la manera como deben funcionar las instituciones.

<sup>30</sup> Se entiende que los derechos de segunda generación son los derechos económicos, sociales y culturales que se encuentran orientados a garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y a la cultura.

<sup>31</sup> Se entiende que los derechos de tercera generación son los derechos del pueblo o de solidaridad, que se encuentran orientados a generar bienestar a través de disfrute de espacios de paz, desarrollo y medio ambiente sostenible.

fundamentos de una sociedad democrática, y deben ser considerados como derechos” (Ministerio de Cultura, 2010).

Es de resaltar que el Compendio da un lugar central a los actores como eje del funcionamiento de la política, aspecto que en otros de los documentos ocupa un segundo plano o es inexistente, y a la vez, resulta llamativo que en el documento se deje por fuera la presencia las cajas de compensación y algunos organismos multilaterales cuyo papel en la política ha sido importante tanto en el plano de las ideas, como en el de la implementación y de los aportes económicos para el funcionamiento de modelos de biblioteca pública que manejaron altos grados de autonomía frente al Estado.

Como cierre del recorrido realizado, es importante hacer mención de la publicación de una serie de cartillas que hicieron parte de la estrategia “Bibliotecas vivas”, adelantada por el Ministerio de Cultura a través de la Biblioteca Nacional para reforzar el manejo conceptual y metodológico que tienen los bibliotecarios en el territorio, en ellas se hace un exposición bastante didáctica de la manera como debería desarrollarse el trabajo bibliotecario, y aunque dejan de lado cualquier posible relación con la política, son textos que indudablemente consolidan el paradigma de la biblioteca como institución social de carácter plural y democrático, no solo por la insistente presencia en el texto de elementos ligados a los conceptos de ciudadanía, libre acceso, derechos sociales y procesos democráticos, sino porque logran establecer un vínculo entre el plano gubernamental *-entidades del nivel central como ministerios-* y el plano territorial *-bibliotecas públicas a lo largo y ancho del país-* volviendo tangibles las ideas que movilizan la política. Una de las cartillas se titula “las bibliotecas públicas que queremos” frase que en un juego de palabras evidencia la intencionalidad del documento y de las acciones que se vienen adelantando por parte del gobierno para lograr un modelo bibliotecario específico, que más allá de las libertades individuales que promueve, se ajusta a un modelo de sociedad democrática y moderna. –razón por la que la frase es utilizada como parte del título de la tesis-.

## **Capítulo 2: Bibliotecas públicas colombianas, un proceso de articulación discontinuo**

Para algunas de las personas con las que se conversó como parte del proceso de observación participante y durante el desarrollo de la investigación documental, el desarrollo de la Política para Bibliotecas Públicas en Colombia tenía su punto de inicio en la Constitución Política de 1991, mientras que para otros ese punto se encontraba a finales de la década del 90 cuando empezaron a surgir proyectos metropolitanos de bibliotecas en red con un componente arquitectónico de gran magnitud. Y aunque no se puede negar que esos dos momentos son relevantes no solo en el desarrollo de las bibliotecas, sino también para permitir que la sociedad colombiana se apropiara de los espacios bibliotecarios, atrayendo actores provenientes de diferentes instituciones gubernamentales, de la sociedad civil y del ámbito comunitario; para poder entender los cambios que se producen en el desarrollo de la política pública es necesario centrar la mirada en procesos que se desarrollaron previamente en el tiempo, tal y como lo propone el enfoque institucionalista histórico.

### **2.1 Los primeros pasos**

Para el caso de la biblioteca pública colombiana, a nivel temporal el primer hecho gubernamental referenciado es la expedición del Decreto de la Junta Superior de Aplicaciones del 20 de julio de 1773, acción que tiene sustento en la decisión del Rey Carlos III de en 1767 expulsar a la compañía de Jesús de los territorios españoles y adueñarse de todos sus bienes *-entre los que se contaban las bibliotecas de colegios y seminarios-* y sobre la cual Francisco Moreno y Escandón *-criollo nacido en Mariquita, Tolima y para la fecha Fiscal de la Junta-* movilizaría la idea de crear una biblioteca pública al servicio de la nueva granada, gestiones que perduraron hasta obtener la expedición del Decreto de la Junta. Acto legislativo que va a permitir que el 9 de enero de 1777, con firma del Virrey José Manuel Guirior se dé la fundación de la Biblioteca Nacional de Colombia, siendo la más antigua de su género para América Latina “dando lugar en el continente a uno de los primeros esbozos de biblioteca pública, en momentos en que se debatía la necesidad de

sustraer la enseñanza al dominio de la escolástica y de abrirse a las nuevas ideas de la ilustración” (Ministerio de Cultura , 2010).

Entidad que abrió sus puertas haciendo uso de la colección de la biblioteca del Colegio Máximo, anteriormente a cargo de los Jesuitas y con el propósito de “fundar en esta capital una biblioteca pública a donde puedan ir los literatos a instruirse en todo género de facultades, para lo que se ha dispuesto una pieza separada y capaz, colocándose en estantes los libros”, (Citado por Jaramillo et al, 2006) y que con el nombre de “Real Biblioteca Pública de Santafé” inició labores impulsada durante los primeros años por el Virrey Manuel Antonio Flórez, quien también compartía las ideas de la ilustración.

Contexto en el que la biblioteca pública inicia labores en medio de un proceso de separación entre el Estado y la Iglesia, situación que en la práctica no va a ser tan real dado que más allá de la presencia de ideas ligadas a la ilustración, el fervor religioso de la sociedad colombiana, continuaba dando gran poder a la iglesia, y en esa medida lo que se presentó fue la creación de una institución bibliotecaria encargada de reforzar los procesos de aprendizaje de la escuela *–institución que aún se encontraba bajo el manto de la iglesia–*. Elemento que va a ser base del paradigma sobre el que inicia su labor la biblioteca pública colombiana, siendo concebida como una herramienta complementaria de los procesos de alfabetización adelantados por la escuela, teniendo como una de sus principales directrices el que “los libros debían estar al servicio de toda la sociedad, y no sólo de un grupo privilegiado de eruditos, y debían estimular el paso de una forma de enseñanza centrada en el debate oral, con nuevos métodos de formación” (Melo, 2001), aunque se debe entender que cuando se hace referencia a “toda la sociedad” en realidad sólo se hace mención a un pequeño grupo social que tenía acceso a la educación formal y que el “grupo privilegiado de eruditos” eran las comunidades religiosas, quienes dejaban de tener el monopolio sobre el acceso a los libros y el conocimiento.

Cambio que tampoco resultó ser menor, ya que varios de los próceres de la independencia colombiana complementaron su formación y accedieron a nuevos textos gracias a la presencia de la Real Biblioteca Pública de Santafé; lo que

permitió que tras los procesos independentistas de España, la biblioteca fuera vista como una institución de carácter libertario e ilustrado, al punto que en 1823, Francisco de Paula Santander como presidente de la república cambiaría el nombre de la biblioteca a Biblioteca Nacional de Colombia y plantearía que “El establecimiento de bibliotecas públicas contribuye sobremanera al adelantamiento de la ilustración general y a promover el cultivo de las ciencias y las artes, objetos que merecen los más atentos cuidados de un gobierno realmente republicano, como el de Colombia” (Biblioteca Nacional, 2009). Situación que pareciera ubicar al Estado como único actor presente en el escenario de la biblioteca pública, lo que en la práctica no era tan cierto, ya que ésta aún se encontraba tan vinculada a los procesos de formación escolar, ponía en el escenario a la Escuela y por ende a la Iglesia, quien indirectamente continuaba teniendo injerencia sobre el funcionamiento de las bibliotecas públicas que surgirían posteriormente.

Sin embargo, y más allá de la influencia de la iglesia *–y sus ideas conservadoras–*, el contar con la presencia de una biblioteca de carácter nacional bajo el precepto que los libros debían estar al servicio de toda la sociedad, permitió que con el paso de los años y de manera gradual la biblioteca pública fuera cobrando importancia y desde las regiones se iniciara la implementación de proyectos bibliotecarios que replicaban la visión de la biblioteca pública como herramienta de acceso a la educación; aunque con una variación que va a resultar de gran importancia en el mediano plazo, dado que la ampliación hacia las regiones introduce un nuevo componente a la misionalidad de la biblioteca pública, al otorgarle el rol de facilitadora en la recolección de información local, primer vínculo con lo comunitario.

Dentro del proceso de ampliación hacia las regiones, resulta de gran importancia la creación de la Biblioteca del Estado Soberano de Antioquia en 1870 como pionera del accionar bibliotecario. Por otra parte, el Decreto Orgánico de Instrucción Pública Primaria (Jaramillo, et al, 2007) en el numeral 5 del artículo 78 define que la Nación se hará cargo de establecer bibliotecas en las escuelas normales, formalizando la responsabilidad del Estado con el desarrollo bibliotecario, lo que ahora sí posiciona al Estado como actor principal en el fomento de la biblioteca pública.

Panorama que resultaba prometedor, pero que durante los primeros años de funcionamiento de la biblioteca pública no logró la masificación esperada, y sólo se desarrollaron acciones aisladas con un nivel de alcance local o regional, presentando un grado de desarticulación que dio paso uno de los primeros periodos de discontinuidad en el desarrollo bibliotecario del país; puesto que para finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, como resultado de un contexto social convulsionado de conflicto entre liberales y conservadores<sup>32</sup> que desembocó en la guerra de los mil días<sup>33</sup>, las prioridades del gobierno estaban en otros temas diferentes a la educación y la cultura, por lo que se presenta un periodo en el que la biblioteca pública no contó con apoyo político ni administrativo suficiente para posicionarse como una institución fuerte dentro de la sociedad colombiana.

Aspecto que se encuentra ligado al devenir político colombiano, ya que para esa época se presentó una seguidilla de gobiernos de carácter conservador conocido como la hegemonía conservadora<sup>34</sup>, cuyo interés en los procesos de formación de las masas fue bastante limitado, posición que se mostraba contraria a los preceptos de formación y acceso a la información que empezaba a esbozar la biblioteca pública colombiana.

## **2.2 La campaña de cultura aldeana**

Esta situación perduró hasta la llegada al poder de los gobiernos liberales en 1930, quienes en cabeza del presidente Enrique Olaya Herrera (1930-1934) lideraron procesos de cambio de las ideas sobre las que se cimentaba el actuar estatal, en particular desde lo relacionado con los procesos de educación y alfabetización de la

---

<sup>32</sup> La historia republicana del país ha estado marcada por un sistema bipartidista que se ha disputado el poder a lo largo de casi dos siglos, estos partidos son el "Partido Liberal" y el "Partido Conservador", quienes mantuvieron una hegemonía en el poder a excepción de un corto periodo (1953-1958) donde los militares ocuparon la presidencia y hasta entrado el siglo XXI cuando en el año 2002 fue elegido presidente Álvaro Uribe Vélez con el respaldo del movimiento ciudadano "Primero Colombia".

<sup>33</sup> La Guerra de los Mil Días fue un conflicto civil desarrollado entre seguidores de los partidos liberal y conservador, siendo disputada entre el 17 de octubre de 1899 y el 21 de noviembre de 1902, dejando gran cantidad de muertos en ambos bandos.

<sup>34</sup> La Hegemonía Conservadora es el período en que el Partido Conservador se mantuvo en el poder de forma continua durante 44 años a través de varios presidentes.

población, contexto que abonó el terreno para que en 1934 bajo el primer mandato del presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938) se implementara un cambio profundo en el accionar gubernamental a través de grandes transformaciones económicas, educativas, laborales y de carácter social que favorecieron a las masas, en un periodo que fue conocido como la “Revolución en marcha”, siendo el sustento político para el desarrollo de la Campaña de Cultura Aldeana, propuesta que surge con el “objetivo de difundir conocimientos que permitieran transformar la mentalidad de la población colombiana y conocer, a la vez, la realidad social de la nación” (Herrera y Díaz, 2001).

Situación que despierta de nuevo el interés del gobierno hacia la biblioteca pública, otorgándole un lugar importante dentro de la campaña, pues a través de ella como vehículo de la modernidad, se pudo llegar a la población rural colombiana con selecciones de libros de la cultura universal y del ideal ilustrado, bajo un enfoque fuertemente eurocentrista que se reflejó en los títulos seleccionados para conformar la colección, resaltando materiales como la colección Appleton de una editorial neoyorkina (ciencias naturales, filosofía y economía política), las serie de Six Barral sobre textos económicos con fines docentes, la colección española Araluce (literatura universal) y los libros de Jean Henry Fabre (mundo animal). Todo como parte del proyecto político liberal cuyo interés estaba puesto en la inserción de la población colombiana en la modernidad, postura que se asemeja a la manejada cuando se inauguró la primera biblioteca pública del país, con la diferencia que en esta ocasión el acceso universal sí estuvo pensado para el común de la población, aunque siempre bajo la idea de bienestar que manejaban las clases dirigentes del momento.

Propuesta que generó un periodo de crisis del paradigma de la biblioteca pública, dado que las ideas implementadas por los gobiernos conservadores sufrieron un proceso de agotamiento con respecto a los postulados del gobierno liberal, propiciando un proceso de cambio desde donde se permitió el ingreso a ideas sobre la biblioteca como una entidad alfabetizadora e ilustradora con un funcionamiento autónomo de la escuela, proyectándola como un espacio llamado a llevar los preceptos modernistas a lugares alejados del territorio colombiano, a la vez que

permitía al Estado llegar a poblaciones que se encontraban fuera del sistema escolar tradicional.

Dicha tarea estuvo en cabeza de Luis López de Mesa como Ministro de Educación (1934-1935) y de Daniel Samper Ortega como director de la Biblioteca Nacional (1931-1938), quienes en palabras del bibliotecólogo y maestro en historia Hernán Muñoz (2014), se apasionaron con el desarrollo de la campaña, convirtiéndose en actores principales de todo el proceso, pudiendo volcar una serie de apoyos institucionales sobre la biblioteca pública, procurando los recursos necesarios para hacer la implementación de manera efectiva. Sin embargo, paradójicamente esta situación también se convirtió en uno de los elementos que propició la falta de continuidad de una política pública, ya que una vez Samper Ortega y López de Mesa se retiran de sus cargos, el apoyo institucional logrado empieza a diluirse, hecho que da cuenta de la fragilidad institucional que presenta la biblioteca pública para la época, y que se presenta en parte por la falta de interés de los actores territoriales en brindar los recursos necesarios para su sostenimiento, dando cuenta de la ineficacia del gobierno central para integrar nuevos actores a la agenda de la política.

Bajo la óptica de varios de los investigadores que han abordado el tema, la Campaña de Cultura Aldeana fue el primer intento gubernamental por implementar una política de bibliotecas para el país, dado que a través del accionar gubernamental se logró la creación de bibliotecas públicas en territorios alejados de los centros de poder, contando con colecciones y orientaciones de funcionamiento estandarizados. Pero también hacen ver que no es posible hablar de una política pública implementada para las bibliotecas, ya que no se contó con los niveles de articulación necesarios para dar la continuidad que se requiere y porque durante el desarrollo de la campaña el objeto central de la misma no era la biblioteca en sí, pues ese lugar en realidad era ocupado por los libros y la lectura como mecanismo útil en la apuesta del gobierno por transformar la mentalidad rural de la población; de allí que el énfasis estuviera puesto en la distribución de los libros y en la selección de los títulos que conformaron las colecciones bibliotecarias, dejando en segundo plano lo relacionado con el funcionamiento y apoyo institucional requerido para el óptimo funcionamiento de las bibliotecas.

Como resultado del periodo de crisis que vivió el paradigma bibliotecario, la biblioteca pública empieza a desligarse de las funciones primordialmente escolares que le habían sido asignadas por los gobiernos conservadores, dando paso a la conformación de un nuevo paradigma construido bajo un conjunto de ideas de la biblioteca como una institución modernizadora de la sociedad colombiana, tarea que se presentaba como urgente tras los años de retraso en temas sociales que había generado la hegemonía conservadora, en especial sobre la población rural que para la década del 30 era cercana al 82% del total de habitantes del país.

Cambio que convirtió la propuesta de las bibliotecas aldeanas en “El primer esfuerzo continuo por dotar a los pequeños municipios colombianos de una biblioteca básica que no estuviera restringida a los medios escolares” (Silva citado en Muñoz, 2014) entregando un respaldo institucional a la biblioteca pública como institución autónoma, marcando un punto de separación en la relación de padrinazgo que había establecido la escuela sobre la biblioteca pública, elemento que va a resultar central en la reconfiguración conceptual de la que va a ser objeto la biblioteca pública en décadas posteriores.

Es de anotar que tanto desde su perspectiva conservadora, como desde la liberal, el paradigma manejado por la biblioteca pública se sustentó en ideas altruistas de acceso a la educación *–desde diferentes perspectivas y con públicos objetivo diferentes–*, sin embargo, donde no se debe desconocer que en ambos casos el interés de las élites estuvo por encima del interés de la comunidades, en esa medida “este esfuerzo por loable que se le considere, no puede desligarse de un interés explícito por llegar a las clases menos favorecidas con los elementos propios de la cultura y la modernidad y de un trasfondo implícito que buscaba instaurar la visión de mundo que tenían las élites de nuestro país” (Muñoz, 2014) Visión que quedó afinada en la concepción que se tuvo a partir de allí de la biblioteca pública como institución llamada a brindar posibilidades de ilustración y transformación a las poblaciones menos favorecidas, pero desde la mirada gubernamental construida por las clases dirigentes.

Para llevar a la práctica el proyecto bibliotecario liberal, se requería de una infraestructura institucional con la que el país no contaba, ya que en muchos de los territorios la presencia institucional gubernamental era casi nula, razón por la que la Campaña de Cultura Aldeana se convirtió en una apuesta de fortalecimiento institucional orientada a la integración de las poblaciones rurales, cuyo desarrollo se planteó a partir de un ejercicio de transferencia de política pública, que toma por referente la política implementada en Argentina por Domingo Faustino Sarmiento para crear y fortalecer las bibliotecas populares con una base conceptual construida desde los ideales del libro como vehículo de la modernidad; así como la política desarrollada en México por José de Vasconcelos frente al sistema de bibliotecas que comparte también los ideales liberales (Melo, 2009). Proceso que según Muñoz (2014), Vasconcelos construyó como parte de un ejercicio de transferencia del modelo manejado por Rusia y China en sus respectivos proyectos de alfabetización popular.

Transferencia que se dio con un carácter voluntario, lo que para Dollowitz y Marsh (1996) generalmente se presenta como respuesta a una percepción de fracaso de las acciones implementadas o por la identificación *-ya sea por parte del gobierno o de la sociedad en general-* de una necesidad insatisfecha; situación que para este caso fue motivada por el interés manifiesto de las clases dirigentes liberales de cambiar y modernizar el imaginario colectivo de Nación sobre la idea de progreso en las comunidades rurales.

Lo que muestra la insatisfacción de los liberales con el statu quo manejado por los conservadores, puesto que para el gobierno liberal la biblioteca pública no estaba cumpliendo con su misión ilustradora, razón que los llevó a retomar elementos de políticas similares en Latinoamérica, y desde allí implementar una transferencia por hibridación que mezcló elementos tanto del modelo argentino como del modelo mexicano, aunque con limitaciones en sus resultados, ya que el desarrollo de la transferencia no generó el nivel de éxito esperado por quienes lideraron la transferencia “el mismo López Pumarejo reconoció en 1937 que el movimiento se le había escapado de sus manos y que la técnica que predicaba no se había aplicado en el Ministerio de Educación” (Muñoz, 2014), situación que se explica por la

debilidad manifiesta que presentaba la institucionalidad gubernamental existente para la época, especialmente en las regiones.

Ya que pese a que desde el poder gubernamental del orden nacional se entregaron los recursos burocráticos y económicos necesarios para desarrollarla, en la práctica, la Campaña de Cultura Aldeana se encontró con un país rural que contaba con una presencia institucional bastante debilitada, lo que sumado a una población con preceptos religiosos profundamente arraigados, se convirtieron en elementos que generaron resistencia ante la implementación de una transferencia basada en un paradigma liberal y moderno

“la campaña trató de llegar a todos los rincones del país, no siendo recibida por todos ellos de la mejor manera. La oposición a un proyecto difusor de las ideas del partido liberal, una suerte de satanización inspirada por una visión tergiversada de la moral y la fe cristianas, que veía en ello el suministro de libros prohibidos, la masificación de ideas de libertad, desorden y caos y fueron muchos los municipios que se resistieron a la llegada de la campaña desde los pulpitos de las iglesias hasta los salones de debate de los consejos municipales” Muñoz (2014).

Situación que se puede entender desde el concepto de dependencia de la trayectoria (Pierson, 2000) dado que durante la implementación de la campaña de cultura aldeana se genera un momento de coyuntura crítica, donde las ideas liberales que llegan de la mano de la biblioteca pública buscan romper con el estatu quo impuesto por más de 40 años seguidos de presidentes conservadores, encontrando como respuesta una serie de resistencias que surgen desde la institucionalidad reinante en los espacios rurales, la que para los años 30 del Siglo XX en Colombia resulta ser muy poco flexible y se encontraba personificada en dos figuras: el alcalde *-representación del Estado-* y el sacerdote *-representación de la Iglesia-* quienes en varias regiones de país buscaron dar continuidad al paradigma conservador donde la biblioteca pública se encontraba fuertemente ligada el ámbito alfabetizador de la escuela y los textos no tenían la finalidad emancipadora y modernista que pretendía imponer la propuesta liberal. Razón por la que en muchos municipios del país se generaron mecanismos orientados a buscar la continuidad institucional conservadora, utilizando sermones y discursos como herramienta que resultó ser efectiva para rechazar las ideas liberales; lo que implica tener que asumir altos costos de implementación para el nuevo paradigma propuesto para la

biblioteca pública y se convierte en una de las razones por las que no se logra generar un cambio profundo en el paradigma reinante, ni dar continuidad a la Campaña de Cultura Aldeana y su propuesta de trabajo bibliotecario como una política con el respaldo del gobierno central.

Contexto que dio como resultado el que las administraciones territoriales y las poblaciones rurales no se articularan de la manera esperada con la Campaña, lo que sumado a la falta de continuidad de la misma, propició un proceso de transferencia incompleta. En consecuencia, para 1938, una vez concluyen los mandatos de López Pumarejo en la Presidencia de la República, de Luis López de Mesa en el Ministerio de Educación y de Daniel Samper Ortega en la Biblioteca Nacional, la falta de apoyo político y económico, así como la no presencia de otros actores que pudieran complementar o suplir el rol de líder de la política que dejaba el Estado, dan por terminada la Campaña de Cultura Aldeana, lo que también trunca la implementación de una red de bibliotecas aldeanas, dejando a muchas de las bibliotecas creadas en una situación de olvido, o en el mejor de los casos, desarrollando actividades de forma aislada y desarticulada con un alcance netamente local.

Con lo anterior no se quiere decir que los resultados de la Campaña de Cultura Aldeana fueron negativos, ya que el esfuerzo llevado a cabo sentó las bases de lo que más adelante será la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, dado que durante el desarrollo de la campaña se crearon nuevas bibliotecas y se llegó a territorios donde hasta esa fecha la biblioteca pública no había hecho presencia; esfuerzo que se vio reflejado en el censo de 1936, donde se identificó la existencia de “674 Bibliotecas Aldeanas en todo el país, a las cuales el Ministerio de Educación había distribuido un total de 95.462 ejemplares impresos, cifra que contrasta ostensiblemente con la de 1934, que era de 2.924 ejemplares” (Herrera y Díaz, 2001). Además, y más allá de la resistencia de la que fue objeto, con dicha Campaña se inició un proceso de transformación del paradigma de la biblioteca pública al integrar la idea de cambio social y crear conciencia de las posibilidades de impacto que ésta tenía en el territorio; por lo que aunque no se logró el nivel de afianzamiento deseado, si se abrió la puerta a una biblioteca realmente pública que no estuviera restringida a las

necesidades escolares, orientándose hacia nuevas formas de relación con la cultura escrita desde el ámbito de lo comunitario y los procesos ciudadanos.

Tras el impulso que representaron las bibliotecas aldeanas, este periodo se cerró de manera gradual, para dar paso a una nueva etapa de discontinuidad, y aunque para ese momento el país se encontraba bajo el mandato de una seguidilla de gobiernos de corte liberal, *-al igual que había sucedido a comienzos de siglo con los gobiernos conservadores-* muchas de las bibliotecas públicas existentes no contaron con el respaldo necesario para prestar un servicio de calidad, y mucho menos articulado a instancias administrativas del ámbito de lo departamental o de lo nacional.

## **2.3 Nuevos modelos de biblioteca pública**

### **2.3.1 Una visión democrática de la biblioteca pública.**

Para finales de la década del 40, *-periodo de gran inestabilidad política en el país, donde a consecuencia del Bogotazo<sup>35</sup> se incrementa la violencia interpartidista y entre las clases populares se abrían paso ideas socialistas que no eran bien vistas por la clase dirigente del país, cuyo gobierno en ese momento se encontraba nuevamente en manos conservadoras (1951-1953) bajo el gobierno de Laureano Gómez y Roberto Urdaneta-* llega un nuevo impulso institucional para la biblioteca pública, ahora desde el ámbito internacional, dado que a nivel global y como resultado de las consecuencias generadas por la segunda guerra mundial, se presentó un interés masivo por reivindicar a la biblioteca pública como una institución eje del ejercicio democrático, razón por la que en 1949 se emite el primer Manifiesto IFLA<sup>36</sup> - UNESCO sobre la Biblioteca Pública, documento que al ser emitido por un organismo que contaba con respaldo institucional de carácter multilateral *-en especial de los grandes países capitalistas-* logró que el gobierno colombiano diera un alto nivel de importancia a lo planteado y pusiera su interés en

---

<sup>35</sup> Se conoce como El Bogotazo a una serie de actos violentos sucedidos en Bogotá el 9 de abril de 1948, como resultado del asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, líder y candidato presidencial del Partido Liberal Colombiano.

<sup>36</sup> La IFLA (Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias) es un organismo multilateral creado en Europa en 1927 para representar los intereses de los usuarios de los servicios bibliotecarios y de documentación.

potenciar el desarrollo bibliotecario del país, así como por hacer parte de iniciativas globales, como la creación de las bibliotecas piloto.

En lo que respecta al manifiesto, además de lo ya planteado, su importancia radica en la presencia de “variaciones importantes para el desarrollo de las bibliotecas públicas: lógicas de organización, diversidad en los servicios, la idea de la biblioteca pública con una función cultural, y en especial el planteamiento de la biblioteca pública como una responsabilidad del Estado, como un servicio público gratuito, de acceso a todas las personas y contemplada en los planes, programas y legislaciones culturales y educativas del país, la región y la ciudad” (Jaramillo, 2014), propuesta que reactiva el ideal moderno de la biblioteca pública.

Lo que resulta llamativo en la medida que en la propuesta bibliotecaria se identifican varios de los elementos liberales que hicieron parte del paradigma propuesto para las bibliotecas aldeanas, y como ya se dijo, el gobierno de turno al momento de la emisión del manifiesto era de corte conservador, hecho que se explica desde la dimensión de las ideas, ya que como consecuencia del contexto global de postguerra, a nivel político se presentó un ajuste del paradigma político del país, dado que los conservadores y los liberales encontraron en el modelo democrático un punto de encuentro ideológico; elemento que teniendo en cuenta el carácter democrático que le fue impreso a la biblioteca pública va a favorecer de manera notoria el posterior desarrollo de la misma, permitiendo articular acciones que den continuidad a los procesos más allá de los gobiernos de turno, puesto que los ideales democráticos se posicionaron en la agenda estatal y empezaron a ser promovidos tanto por los gobiernos e instituciones liberales como por los gobiernos e instituciones conservadoras.

Es así como de la mano con el ideal democrático, las ideas del manifiesto se alinean con el paradigma que venía siendo implementado desde el desarrollo de las bibliotecas aldeanas, por lo que las nuevas ideas propuestas por el manifiesto no generan un periodo de crisis, sino que por el contrario, reafirman y dan continuidad al periodo normal del paradigma *-en términos de Surel (2005)-* y potencializan la visión de la biblioteca como una entidad moderna que se rige por preceptos

democráticos y que a partir de ese momento se encuentra respaldada por una entidad como la UNESCO.

Respaldo que en el campo de la transferencia de políticas no es menor, ya que como lo manifiestan (Dolowitz y Marsh, 1996) “cuando la comunidad internacional define un problema de una manera particular, busca que el mayor número de naciones se adhieran a dicha postura, por lo que las naciones que no adopten esta definición o solución se enfrentarán una presión creciente para que se unan a la comunidad internacional mediante la implementación de programas o políticas similares”, situación que potenciada por los procesos de globalización, hace que países como los latinoamericanos deban alinearse a los modelos propuestos; muchas veces sin tener en cuenta las condiciones particulares de cada país, implementando transferencia de políticas con resultados que pueden ser inciertos. Proceso donde los organismos multilaterales como UNESCO y Naciones Unidas han jugado un papel central, bajo la consigna de llevar progreso a regiones que presentan un menor nivel de desarrollo.

Otro elemento que destaca en el manifiesto es el rol central que se da a los procesos de lectura como ejercicio de formación ciudadana, asignando responsabilidades de alfabetización comunitaria a la biblioteca pública, dejando en claro el interés de la IFLA porque a nivel global la biblioteca pública se desarrolle como una institución con una misión independiente de la que tiene la escuela, centrándose en procesos comunitarios que fortalezcan el accionar democrático; rol que no implica una separación con la cultura escrita y los procesos de formación, sino una especialización de los servicios que se ofertan, en la medida que tanto la biblioteca pública como la biblioteca escolar son poseedoras de una misionalidad diferente “en el documento (manifiesto) se hacen no pocas apreciaciones sobre la lectura y el papel de la biblioteca pública debiendo desarrollar el gusto por la lectura entre los niños y los jóvenes, para hacer adultos capaces de apreciar los libros y sacar provecho de ellos; inducir al público a leer más; y poner los libros al alcance de los lectores en sus hogares y en su trabajo” (Álvarez, 2002).

En consonancia con los cambios propuestos por el manifiesto, y como resultado del interés puesto en la biblioteca pública por parte de organismos multilaterales -cuya

*misión tiene sustento en generar mejores condiciones de vida para poblaciones con diferentes grados de vulnerabilidad-*, durante la década del 50 se crean tres entidades bibliotecarias que guardan relación con lo público bajo una figura diferente a la que hasta el momento había tenido la biblioteca pública convencional, en primera medida porque en el proceso de creación se presentó la intervención de actores que como consecuencia del respaldo institucional con el que contaban, pudieron hacer contrapeso al rol omnipresente que hasta la fecha tuvo el Estado dentro de la política; y en segunda medida porque su forma de funcionamiento se estructuraba con base en modelos internacionales que son transferidos; trayendo a la agenda de la política elementos que van a reforzar la consolidación de un paradigma bibliotecario que sigue tomando distancia frente a los procesos tradicionales de alfabetización, a partir de procesos autónomos que buscan atender necesidades y públicos que se encuentran fuera de la esfera escolar. Las entidades que se crearon son: la Biblioteca Pública Piloto de Medellín (1952), la Escuela Interamericana de Bibliotecología de la Universidad de Antioquia (1957) y la Biblioteca Luis Ángel Arango (1958).

### **2.3.2 La Biblioteca Pública Piloto de Medellín**

En el caso de la Biblioteca Pública Piloto de Medellín “BPP”, la UNESCO en concordancia con lo planteado en el manifiesto de 1949 y como parte de una propuesta dirigida a los países del tercer mundo, lideró un proyecto de creación de bibliotecas públicas orientadas a trabajar en procesos de formación con adultos dentro de poblaciones vulnerables de África, India y América Latina, propuesta ante la que el gobierno colombiano en cabeza de sus representantes ante la UNESCO manifestó interés por ser beneficiario, razón por la que Colombia compite con otros países de la región por ser la sede de la biblioteca piloto que abriría sus puertas en América Latina. Tarea que conllevó desarrollar un proceso de lobby ante la UNESCO, donde intervienen diferentes delegados diplomáticos entre los que destacan José Manuel Mora Vásquez, representante de Colombia ante la UNESCO y Augusto Ramírez Moren Embajador de Colombia en Francia, quienes contaron con respaldo directo por parte del Presidente de la República, ya que a la vez que el país se hacía beneficiario de un proyecto social de gran envergadura, también se

posicionaba ante el mundo como un lugar donde se fomentaba la democracia, dado que la biblioteca fue pensada como un piloto orientado a fomentar el ejercicio democrático a través del acercamiento a la cultura escrita y el trabajo con las comunidades.

Como resultado de la gestión realizada, en 1952 la ciudad de Medellín recibe a la Biblioteca Pública Piloto *-contando con el apoyo de diversos actores del ámbito comunitario y de la empresa privada de la ciudad-*, cuyo modelo de funcionamiento se construye a partir de un proceso de transferencia, bajo la modalidad de copia de política, (Dolowitz y Marsh, 1996), dado que el modelo fue diseñado en su totalidad por UNESCO a partir del paradigma de la biblioteca como institución moderna y democrática, y tomaba como referentes los desarrollos que se habían presentado en las bibliotecas públicas piloto de Nueva Delhi *-India-* y Enugu *-Nigeria-* integrando un nuevo diseño de servicios bibliotecarios que fueron estructurados a partir de experiencias bibliotecarias en países anglosajones, apuntando a normalizar procesos para que la biblioteca funcionara siempre igual, sin importar las especificidades de la región donde fuese implementada. Propuesta que difirió radicalmente de los antecedentes locales y abrió un nuevo marco de acción para la biblioteca pública colombiana.

Escenario donde la UNESCO plantea “que poco lograría un país creando escuelas sin bibliotecas” (Espinal y Gutiérrez, 2014) idea con la que se reafirma el interés por dar a la biblioteca pública un lugar autónomo e independiente de la escuela, aportando significativamente a la construcción de una identidad institucional de la biblioteca pública como una entidad útil para apoyar los procesos de formación fuera del ámbito escolar, con base en la generación de procesos sociales y democráticos del nivel comunitario.

### **2.3.3 La Escuela Interamericana de Bibliotecología**

Otra de las instituciones creada durante los años 50 fue la Escuela Interamericana de Bibliotecología de la Universidad de Antioquia “EIB”, cuyo proceso de creación *-en palabras del bibliotecólogo Uriel Lozano Rivera-* fue “una feliz coincidencia de personas e instituciones que sentían la necesidad de tener personal formado a nivel

universitario, que se hiciera cargo del proceso de organización, transferencia y difusión del conocimiento, por medio de las unidades de información” (Jaramillo y Múnera, 2016) afirmación que da cuenta de la importancia de los intereses individuales como parte del funcionamiento institucional, y es que para el caso específico de la EIB, la movilización institucional realizada desde la Organización de Estados Americanos, la Fundación Rockefeller y la misma Universidad de Antioquia, es resultado del interés que tuvieron y los procesos que movilizaron Marietta Daniels -OEA-, John M. Weir -F. Rockefeller- e Ignacio Vélez Escobar -UdeA-, con el objetivo de consolidar una propuesta de formación universitaria dirigida a las personas que trabajaban en las bibliotecas, no solo del país sino de todo el continente<sup>37</sup>.

A nivel conceptual la Escuela Interamericana fue concebida como un espacio de formación donde confluyeran personas de toda América, siendo resultado de un ejercicio de transferencia desarrollado bajo la modalidad de copia (Dolowitz y Marsh, 1996) que tomó como base modelos curriculares de países anglosajones, desarrollando una apuesta por profesionalizar la labor bibliotecaria a través de una mirada marcadamente administrativa, como lo evidencian Múnera y Jaramillo al citar a Hincapié “La Escuela Interamericana de Bibliotecología fue fundada con el objetivo de preparar bibliotecarios profesionales, capacitados suficientemente tanto en su formación académica como en las técnicas para la dirección y administración de bibliotecas” (Múnera y Jaramillo, 2016). Enfoque que con el paso de los años -*bajo la influencia política de la izquierda que se abría paso en la Universidad de Antioquia como universidad pública*-, se fue articulando a una mirada social de la biblioteca pública como elemento base de la formación de los bibliotecólogos de la EIB, cambio que se ajusta mejor al paradigma ya consolidado de la biblioteca pública como una institución social que tiene por base los procesos de formación ciudadana y de acceso a la información de las comunidades menos favorecidas.

En el marco de la política pública, el contar con la EIB como espacio de formación marca el inicio de una serie de rendimientos crecientes (Pierson, 2000) donde la presencia de profesionales universitarios resulta central en la consolidación de la institucionalidad que actualmente maneja la biblioteca pública, ya que con ella se otorga un estatus no solo a la labor bibliotecaria sino a la biblioteca en sí misma,

---

<sup>37</sup> Motivo por el que la Escuela recibe el nombre de Interamericana.

dado que en ella se construye un conocimiento especializado. Sembrando la semilla para que posteriormente universidades como la Javeriana y La Salle *-con sede de funcionamiento en Bogotá-* también ofrezcan programas de formación en el área; además, en el mediano plazo, las asociaciones de profesionales en bibliotecología se convertirán en un actor importante en el proceso de integrar a la biblioteca pública dentro de la agenda de instituciones gubernamentales de carácter local, regional y nacional.

#### **2.3.4 La Biblioteca Luis Ángel Arango**

La tercera institución creada en los años 50 fue la Biblioteca Luis Ángel Arango “BLAA” *-perteneciente al Banco de la República-*, proceso que presenta algunas variaciones con respecto al proceso de fundación de las otras dos entidades, ya que la transferencia se hace desde la modalidad de la emulación, (Dolowitz y Marsh, 1996), retomando el modelo de funcionamiento técnico y tecnológico de diferentes bibliotecas a nivel mundial para implementarlos de manera conjunta en una biblioteca que para la época fue pionera en la prestación de servicios bibliotecarios no sólo para el país sino para toda Latinoamérica.

El caso de la Biblioteca Luis Ángel Arango es además el que presenta mayor independencia frente al sector gubernamental, dado que aunque hace parte de una institución gubernamental como lo es el banco de la República, el manejo y respaldo que el Banco ha dado su área cultural y por ende a la BLAA, hacen que la biblioteca haya funcionado como una institución independiente del devenir político gubernamental, situación que ha favorecido la continuidad de procesos y le ha permitido estar a la vanguardia de los servicios bibliotecarios, integrando nuevas tecnologías o accediendo constantemente a nuevas colecciones, sin depender de los ritmos y presupuestos estatales. Como resultado de dicha independencia, por ejemplo, la BLAA ha sido “primera en Bogotá con libros sobre todos los temas; en 1990, la primera biblioteca latinoamericana sistematizada y, en 1996, la primera en la región que puso su catálogo en Internet llegando a convertirse en la segunda del mundo con la web más visitada en lengua castellana. Hacia el año 2000, figuró como la biblioteca pública más visitada del mundo, con tres millones de asistentes” (Molina, 2012).

Durante el proceso de creación de la BLAA, al igual que sucedió con la EIB, destaca la presencia de un individuo al interior de la institucionalidad existente, en este caso se trata de Luis Ángel Arango, quien fuera gerente del Banco de la Republica entre los años 1947 a 1957 -y en honor a quien la biblioteca lleva su nombre-, periodo en el que paralelo a sus funciones en el área económica, gestionó y movilizó la creación de la biblioteca bajo la concepción de que fuera un edificio moderno no sólo desde temas arquitectónicos sino desde los servicios bibliotecarios que se iban a prestar; tarea que realizó con gran habilidad política en medio de un ambiente convulso donde al frente del país estuvieron el General Gustavo Rojas Pinilla junto con la posterior junta militar <sup>38</sup>, para luego dar paso al comienzo del Frente Nacional<sup>39</sup>.

En lo que respecta al funcionamiento de la BLAA, aunque su concepción inicial no fue la de funcionar como una biblioteca pública sino como una biblioteca patrimonial, el uso dado por los usuarios a las colecciones y el impulso brindado por el área cultural del Banco transformaron la estructura planteada inicialmente, convirtiéndose así en referente tecnológico y de servicios bibliotecarios del país, puesto que “contaba con una colección de unos 70.000 ejemplares en el momento de la apertura, al igual que con criterios de servicio orientados a satisfacer las necesidades de usuarios de sectores muy amplios, horarios extensos, ausencia de limitaciones de acceso, materiales especiales para poblaciones con discapacidad y modernización tecnológica (Melo, 2001).

---

<sup>38</sup> Gustavo Rojas Pinilla llegó a la presidencia de la república en 1953 tras realizar un golpe de estado al conservador Laureano Gómez, cargo en el que se mantuvo hasta 1957, año en el que fue remplazado por una junta militar transitoria que dio paso al periodo conocido como el Frente Nacional.

<sup>39</sup> El Frente Nacional Fue una coalición política concretada en 1958 entre el Partido Liberal y el Partido Conservador como respuesta a la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla; en ella los líderes de ambos partidos decidieron alternarse el poder durante cuatro (4) periodos presidenciales, asumiendo del poder de la siguiente manera: Alberto Lleras Camargo 1958-1962 (Liberal), Guillermo León Valencia 1962-1966 (Conservador), Carlos Lleras Restrepo 1966-1970 (Liberal) y Misael Pastrana 1970-1974 (Conservador).

### 2.3.5 Trasferencias exitosas

En la actualidad estas tres entidades gozan de un alto nivel de reconocimiento por la labor que realizan y son referentes del quehacer bibliotecológico<sup>40</sup> colombiano, dando cuenta de procesos exitosos de transferencia, en los que más allá de tratarse de procesos puntuales que en su momento no hicieron parte de una estrategia gubernamental coordinada, sí han fortalecido el paradigma de la biblioteca pública como una institución moderna, robusteciendo la imagen institucional de la misma ante la sociedad en general.

Parte del éxito se debe a la envergadura de la transferencia, ya que como lo proponen Dolowitz y Marsh (2000) los procesos de transferencia no están obligados a desarrollarse a partir de políticas macro, también puede realizarse la transferencia de planes o programas específicos, y entre más simple sea la transferencia, mayores serán las posibilidades de éxito, a lo que se suma que entre más información tengan los agentes sobre cómo funciona un programa en otra ubicación, más fácil será la transferencia, por lo que en este caso la presencia de actores con intereses claros, respaldo institucional, conexiones políticas en la esfera gubernamental y poder económico para llevarlos a cabo, permitió que se contara con los elementos necesarios para hacer la implementación de manera exitosa.

Por otra parte, y de la mano con el impacto generado desde la modernización y el posicionamiento de la biblioteca pública, otro de los cambios generados con la creación de estas entidades, fue la entrada y permanencia de nuevos actores que lograron hacer parte de la agenda de la política, estableciendo articulación con el Estado y sus entidades gubernamentales para movilizar cambios que resultaron benéficos para la biblioteca pública en sus posteriores desarrollos.

Como resultado del impulso recibido con el ingreso de los nuevos actores y la consolidación del paradigma democrático de la biblioteca pública, durante la misma década del 50 el Estado desarrolla estrategias orientadas a impulsar la creación y

---

<sup>40</sup> Se hace una distinción entre el saber bibliotecario y el saber bibliotecológico en la medida que el primero se construye desde la experiencia en campo y no requiere necesariamente de un proceso de educación formal, mientras que el segundo hace referencia a un saber especializado que se construye y es validado por los procesos de educación universitaria.

funcionamiento de nuevas bibliotecas, esta vez a través de una iniciativa que se conoció como Bibliotecas Caro y Cuervo, acción que en palabras de la bibliotecóloga Lucy Martínez, puede ser considerada como el punto de partida de la intervención formal del gobierno nacional para propiciar el desarrollo de las bibliotecas públicas bajo el modelo que conocemos actualmente, ya que en esta fecha, siendo Ministro de Educación Rafael Azula Barrera se emitió el Decreto 1776 del 28 de agosto de 1951, donde desde el Ministerio se ofrecieron una serie de estímulos para que todos los municipios del país establecieran bibliotecas públicas. Orientación que asignó un recurso de \$500.000 pesos colombianos *-dinero cargado al presupuesto general del Ministerio de Educación, cuya equivalencia está alrededor de 200.000 dólares-* para dar cumplimiento a lo decretado, potenciando así la creación de nuevas bibliotecas públicas en ciudades no capitales. Recursos que fueron manejados por el Departamento de Biblioteca y Archivo Nacionales, Extensión Cultural y Bellas Artes del mismo Ministerio.

Con respecto a la afirmación de Martínez sobre el punto de partida del apoyo estatal, ésta resulta ser parcialmente acertada, dado que no es cierto que esa sea la primera acción formal que el Estado hace a favor de la biblioteca pública, pues desde los inicios de la misma, el Estado ha entregado recursos, que aunque limitados han ayudado al funcionamiento de la biblioteca pública. Así que la diferencia con esta iniciativa radica en el respaldo normativo otorgado por el Decreto 1776, así como por la implementación realizada siguiendo parámetros técnicos establecidos y buscando la participación de las administraciones regionales; elemento de suma importancia al momento de dar cuenta de una política exitosa, ya que la no presencia de actores regionales y locales fue una de las causas de la falta de continuidad que se presentó tras el final de la Campaña de Cultura Aldeana.

Partiendo del escenario planteado por Martínez y de la presencia de nuevos actores que junto con el Estado *-a través del Ministerio de Educación-* se encargaron de movilizar procesos puntuales, se evidencia cómo durante la década de 50 se da un proceso de fortalecimiento institucional que fue generado por el cambio de paradigma de la biblioteca pública hacia el modelo democrático-capitalista, propiciando un ambiente político favorable para el desarrollo de acciones que aunque aún se presentan de manera aislada, van a ser la base de un proceso de

articulación que permitirá hablar de una continuidad en la política, iniciando así una etapa de consolidación formal de la misma.

#### **2.4 Consolidación del respaldo institucional**

El tener un contexto institucional favorable y la proyección de un trabajo territorial articulado dio visibilidad al trabajo realizado desde las entidades gubernamentales encargadas de respaldar el funcionamiento de las bibliotecas públicas. Proceso que aunque siempre estuvo en cabeza de la Biblioteca Nacional, a lo largo de su historia ha incluido a entidades que contaban con mayor rango institucional, como por ejemplo Colcultura, el Ministerio de Educación o el Ministerio de Cultura, situación que se presenta debido a la subordinación administrativa de la Biblioteca Nacional.

Elemento que resulta ser positivo, ya que en mayor o menor medida, dichas entidades brindaron el respaldo institucional necesario para que la BNC pudiera desarrollar las acciones propuestas durante su permanencia en cada entidad, además, la lógica administrativa utilizada, permite entender cómo ha sido concebida la biblioteca pública en Colombia desde la institucionalidad estatal *-permitiendo también identificar uno de los cambios más importantes en la misión asignada a la biblioteca, el paso de ser una institución ligada al ámbito escolar formal, a ser una institución orientada al fomento de procesos de formación ciudadana a través de la oferta cultural y el trabajo comunitario-*, dado que una vez la Biblioteca Nacional se encuentra consolidada como una institución necesaria para la joven república, en 1823 pasa a estar adscrita como dependiente del Colegio Mayor de San Bartolomé; posteriormente en 1832 *-por orden General José María Obando como encargado de la presidencia-* a estar bajo la tutela de La Universidad Nacional de Colombia; quedando desde 1886 ambas instituciones adscritas al Ministerio de Instrucción Pública que más adelante va a convertirse en el Ministerio de Educación, entidad donde va a permanecer hasta 1968 *-momento que como se verá más adelante, es donde se consolida el cambio de paradigma, junto con el viraje institucional que lleva a la biblioteca pública del sector educación al sector cultura-* cuando se crea Colcultura, que a su vez en 1997 se convertirá en el Ministerio de Cultura; entidad a

la que hoy en día se encuentra vinculada la BNC bajo la categoría de unidad administrativa especial<sup>41</sup>.

Con dicho contexto instituciones, a partir de la década del 60 se empieza a trabajar en la proyección de un sistema bibliotecario nacional que fortaleciera el proceso generado con las bibliotecas Caro y Cuervo, porque más allá de que con dicha acción se había fomentado la creación de nuevas bibliotecas con dotación bibliográfica y mobiliario entregado por el gobierno nacional, aún se tenía la dificultad que durante algunos años muchas de ellas funcionaron de manera aislada ante la imposibilidad que tenía el Departamento de Bibliotecas de asumir un rol coordinador que le permitiera llegar a región; así como por el no contar con la colaboración activa de las administraciones territoriales, quienes aún no se mostraban interesados en integrarse activamente a la agenda que se estaba construyendo. Razón por la que se planteó la conveniencia de dotar al país de un sistema de bibliotecas públicas municipales<sup>42</sup> patrocinado por el gobierno nacional con participación de las administraciones territoriales, dado que “Hasta 1968, los esfuerzos de dotación y mejoramiento de la bibliotecas públicas carecieron de coordinación nacional efectiva; sólo eran atendidas las bibliotecas que se crearon en ciudades capitales, las condiciones de la gran mayoría de las bibliotecas, en los órdenes locativos y de recursos bibliográficos eran inadecuados” (Colcultura, 1987).

#### **2.4.1 Paso al Sector Cultura**

Y es que 1968 resulta ser un año importante en el proceso de consolidación de la Política de Bibliotecas Públicas, ya que previo a esa fecha sólo se había conseguido desarrollar acciones aisladas o implementar procesos con articulación e impacto limitados, y a partir de ese año, como parte de un proceso de reestructuración del Estado Colombiano, *-promovido desde el gobierno del presidente Carlos Lleras*

---

<sup>41</sup> Las unidades administrativas especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.

<sup>42</sup> El municipio es la entidad territorial fundamental de la organización político - administrativa del Estado Colombiano. Goza de autonomía política, fiscal y administrativa dentro del marco establecido por la Constitución Política de 1991.

*Restrepo (1966-1970) de filiación liberal al igual que Alfonso López Pumarejo quien en la década del 30 desde su presidencia impulsó la campaña de cultura aldeana-* con el que se buscaba hacer una reforma a la constitución política de 1886, y donde “el eje estuvo en la necesidad de fortalecer el Estado para convertirlo en un organismo más eficiente y moderno, menos sujeto a los intereses casi profesionales de los políticos y más atento a las demandas de los sectores productivos del país”. (Melo, 2010) motivo por el que buscando hacer más efectivo al ejecutivo, se produjo la creación de una serie de institutos descentralizados entre los que se encuentran Colcultura, Colciencias<sup>43</sup>, Incora<sup>44</sup>, ICBF<sup>45</sup> y Coldeportes<sup>46</sup>.

Reforma en la que con el Instituto Colombiano de Cultura “Colcultura” -*bajo la dirección del poeta Boyacense Jorge Rojas*<sup>47</sup>-, se instaura un nivel de independencia que va a marcar la separación institucional del sector cultura frente al sector educación, así administrativamente el Instituto estuviera adscrito al Ministerio de Educación. Con este panorama, el paso de las bibliotecas públicas a la esfera del sector cultura reafirma la separación que se venía dando desde años atrás entre la misionalidad de la biblioteca escolar y de la biblioteca pública, pasando ésta última a ser percibida como una entidad cultural que afianzó su paradigma como una institución de carácter social con una misionalidad propia, frente a la que el Estado tiene una serie de responsabilidades por cumplir.

Como parte de las funciones que le fueron asignadas, al Instituto le correspondió velar por el fomento de las artes y las letras, el cultivo del folclore nacional, el

---

<sup>43</sup> COLCIENCIAS es la entidad encargada de Formular e impulsar las políticas de corto, mediano y largo plazo del Estado en ciencia y tecnología.

<sup>44</sup> El INCORA fue creada como la entidad encargada de poner en práctica el plan de reforma agraria, aunque con el paso de los años el INCORA fue remplazado por el INCODER que a su vez fue remplazado con la creación de seis entidades diferentes.

<sup>45</sup> El ICBF es la entidad encargada de trabajar por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia.

<sup>46</sup> COLDEPORTES es la entidad encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física.

<sup>47</sup> Jorge Rojas perteneció a un movimiento literario desarrollado en el país durante los años 30 que fue conocido como piedracielista, además Rojas era amigo personal del Presidente de la época Carlos Lleras Restrepo.

estímulo de bibliotecas, museos y centros culturales y la divulgación de la cultura nacional, además de acordar planes de trabajo con los departamentos para incentivar la realización de actividades con los municipios como una apuesta a la descentralización. Lo que en palabras de Orlanda Jaramillo resultó ser un paso importante para la biblioteca pública al lograr que una entidad naciente como Colcultura le diera la posibilidad a la biblioteca pública de tener un reconocimiento estatal y de que a partir del trabajo de la división de biblioteca y archivo *-de Colcultura-* se empezaran a tender puentes con los diferentes órganos administrativos del país con el objetivo que las bibliotecas públicas fueran incluidas en los planes de desarrollo<sup>48</sup>, además, desde ese grupo de trabajo se comenzaron a discutir aspectos básicos para implementar una política nacional que apuntara al desarrollo de las bibliotecas públicas como centro de promoción cultural de la comunidad.

La inclusión en los planes de desarrollo es un hecho que no es menor, más si se tiene en cuenta que a nivel institucional, administrativo y gubernamental, la inclusión en los planes de desarrollo resulta ser clave para el posicionamiento de la biblioteca pública en el ámbito de lo municipal, de lo departamental y de lo nacional, no solo porque desde allí se logra asegurar la voluntad política y los recursos necesarios para el funcionamiento de las bibliotecas, sino porque también sirve para poder pensar a futuro en un accionar en red. Tarea que no fue fácil, ya que para ese momento la biblioteca “no está incorporada en la práctica de los planes de desarrollo nacional, seccional y municipal, ni mucho menos era considerada como servicio básico imprescindible” (Colcultura, 1987) situación que muestra como más allá de todos los avances logrados a la fecha y de tener un norte conceptual definido, aún no se contaba con el respaldo institucional necesario para desarrollar acciones gubernamentales que involucraran efectivamente a los actores territoriales “quienes en su gran mayoría desconocen el valor de la información y las bibliotecas como recurso vital para el desarrollo del país” (Colcultura, 1987).

---

<sup>48</sup> Los planes de desarrollo son documentos que sirven de base para proveer los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la república a través de su equipo de gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación.

Por eso para comienzos de los años 70 uno de los focos de trabajo de las entidades gubernamentales que trabajan con la biblioteca pública –desde el ámbito nacional y algunas del ámbito regional-, fue el generar mecanismos de integración con las administraciones territoriales en busca de respaldo institucional y económico que les permitiera empezar a pensar una estrategia de trabajo en red; y una vez más, como a comienzos de siglo, el Departamento de Antioquia se mostró como actor líder del proceso, al brindar el respaldo institucional necesario para que gracias a la voluntad política de la Asamblea Departamental se pudiera conformar la primera Red Departamental de Bibliotecas Públicas del país, a través de la ordenanza 011 del 9 de noviembre de 1972. “los esfuerzos se han concentrado en una serie de actos de orden legislativo como ordenanzas departamentales, acuerdos municipales, etc, que han servido como punto de partida para la consolidación de sistemas bibliotecarios en varias regiones del país”. (Colcultura, 1987) Respaldo legislativo del orden regional que abrió las puertas a que otros actores territoriales se integraran como parte esencial del proceso. Lo que no quiere decir que en la práctica dicho respaldo político y territorial se haya generalizado en todos los departamentos, ni que se haya materializado de manera inmediata en recursos económicos o logísticos para las bibliotecas, pero si resulta un gran logro porque pone sobre la mesa la importancia de asumir las bibliotecas públicas como una responsabilidad propia de la agenda regional.

#### **2.4.2 Comienzos de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas**

Un año después, en 1973, y nuevamente como parte de un ejercicio de transferencia basado en la copia de políticas internacionales, el Gobierno de Colombia en cabeza de Colciencias y de Colcultura como líderes de los sectores de ciencia y tecnología y de cultura, trabajó en conjunto con el PNUD<sup>49</sup> para desarrollar la implementación de UNISIST<sup>50</sup>, programa que buscaba hacer posible una red mundial de información

---

<sup>49</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se creó mediante la fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, creado en 1949, y el Fondo Especial de las Naciones Unidas, establecido en 1959. Para obtener más información acerca del PNUD se puede consultar en: <http://www.co.undp.org/>

<sup>50</sup> Programa creado por la Unesco con el objetivo de estimular la cooperación nacional e internacional en materia de información, en particular promoviendo la interconexión de sistemas y facilitando el acceso a los recursos mundiales de información.

científica y técnica, para lo cual el país debía crear el Sistema Nacional de Información (S.N.I) cuyo objetivo principal fue “poner a disposición de la comunidad nacional los recursos de información, bibliografía y documentación existentes en el país, para lo cual deberá promover su uso racional y eficiente, facilitar la adaptación de políticas generales, coordinar las acciones y recursos necesarios y estructurar una red nacional de bibliotecas y centros de información y documentación” (Colciencias, 1973).

En esa medida una directriz emitida para fortalecer el sector científico del país, termina siendo soporte en la estructuración de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas “RNBP”<sup>51</sup>, puesto que sobre la base del funcionamiento del Sistema Nacional de Información “en 1976 Colcultura fue invitada a formar parte del comité técnico del S.N.I. y desde entonces su campo de acción se ha ampliado con miras a cumplir la función que realmente le corresponde en cuanto a la determinación de políticas nacionales para el desarrollo de las bibliotecas públicas y la Red Colombiana de estas bibliotecas” (Colcultura, 1978).

Resultado de lo anterior y en la búsqueda de mecanismos para consolidar el desarrollo de las bibliotecas públicas como parte de una política del orden nacional, en mayo de 1978 y tomando como base el Sistema Nacional de Bibliotecas *-que para la fecha estaba conformado por las bibliotecas públicas adscritas al Departamento de Bibliotecas de Colcultura, aproximadamente 200 bibliotecas-*; durante la Reunión Nacional de Directores de Bibliotecas Públicas fue aprobada la estructura de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, instancia que pasó a ser parte del ya conformado Sistema Nacional de Información.

En la coordinación inicial de la Red participó Colcultura *-bajo la dirección de la gestora cultural Gloria Zea-* como institución encargada de liderar el proceso a través de la activa participación de la Biblioteca Nacional *-para ese momento dirigida por la historiadora Pilar Moreno de Ángel-*, y con el acompañamiento de representantes de

---

<sup>51</sup> Al momento de su creación la RNBP recibió el nombre de Red Colombiana de Bibliotecas Públicas, y dentro de las pesquisas realizadas para esta investigación no se logró establecer cuál es el momento ni el motivo por el que cambia su nombre a Red Nacional de Bibliotecas Públicas, con el que funciona en este momento.

Colciencias y del Ministerio de Educación, equipo que estuvo trabajando principalmente en dar “impulso a las redes departamentales, metropolitanas y municipales, definidas como las organizaciones que vinculan las diferentes unidades del servicio bibliotecario en una estructura que permite coordinar los recursos humanos, técnicos, de información y las actividades que cada uno realiza, con el fin de hacer uso racional de los recursos y optimizar el funcionamiento de los servicios de información” (Colcultura, 1987).

Situación que da cuenta del interés de estos institutos por poder desarrollar programas conjuntos a favor de la consolidación del S.N.I. Sinergia que dio el respaldo institucional necesario para poder iniciar un funcionamiento en red, con acciones coordinadas que daban respuesta a la necesidad de desarrollar lineamientos sobre el funcionamiento de las bibliotecas públicas en el país.

Gracias a los avances logrados y como camino para volver operativo el funcionamiento de la RNBP, se estableció un plan cuatrienal de desarrollo para las bibliotecas (1979-1982) donde se plantearon objetivos orientados en primera medida a lograr el posicionamiento administrativo de la coordinación de la Red como un ente importante dentro de la estructura de Colcultura, para poder contar con respaldo financiero y así lograr la articulación con actores regionales. Tarea para la que se estructuró un trabajo por nodos que fue liderado por Colcultura y cuya orientación se planteó en dos vías, una fue aprovechar el posicionamiento logrado en regiones como Antioquia, Valle y Bogotá, y la otra lograr posicionamiento institucional en regiones como la Costa Caribe, los Santanderes, el Eje Cafetero y Nariño, ejercicio donde se contó con la participación y apoyo de la Biblioteca Pública Piloto y de la Biblioteca Luis Ángel Arango.

Razón por la que se puede afirmar que la creación de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas es la cristalización e inicio de la política en su fase de implementación como ejercicio planificado, articulado y sistemático donde confluyen diferentes actores. Afirmación que no niega la existencia de desarrollos anteriores que sentaron las bases de la política, pero que por su actuar desarticulado tanto en el plano temporal como territorial y administrativo no permiten hablar de una política pública en funcionamiento; con lo que tampoco se niega que para la fecha aún hacía falta

camino por recorrer para que la Política de Bibliotecas Públicas contara con el respaldo administrativo, político y financiero que le permitiera actuar de manera autónoma y articulada para lograr el impacto deseado.

### **2.4.3 Otras acciones que reafirman el nuevo paradigma**

En lo que respecta a la dimensión de las ideas, en 1972 la IFLA- UNESCO emite un segundo manifiesto de la biblioteca pública, donde se reafirma la relación que debe tener la biblioteca con los preceptos democráticos y el libre acceso a la información, fortaleciendo la continuidad del paradigma de la biblioteca pública como parte del modelo democrático. Planteamiento en el que la biblioteca pública nuevamente se convierte en vehículo para los procesos modernistas que empiezan a dar paso a una globalización incipiente a través de conceptos como el libre acceso a la información. Y aunque en el documento se reitera el llamado para que los gobiernos nacionales asuman la manutención y puesta en funcionamiento de las bibliotecas como un servicio público que debe ser suplido por el Estado, esta vez *-a diferencia del manifiesto de 1949-* el mensaje no logra el nivel de impacto esperado en los entes gubernamentales, ni en la agenda de la política.

Sin embargo con el Manifiesto del 72 se establecen algunos cambios en el paradigma, transformando la manera como se concebían los servicios bibliotecarios, orientándolos hacia procesos de inclusión de poblaciones vulnerables, evidenciando la presencia de transferencias cognitivas, que sumadas a las transferencias cognitivas de los programas implementados en los años 50, aseguraron la consolidación del paradigma de la biblioteca pública colombiana. Transferencias que para el caso colombiano se implementaron a través de un enfoque de carácter mixto donde hubo un interés voluntario por fortalecer el funcionamiento de las bibliotecas públicas, pero donde también hubo un ejercicio coercitivo *-que no implica necesariamente el uso de la violencia-* por parte de organismos multilaterales como la IFLA, el PNUD, la OEA, y la UNESCO para que dicho fortalecimiento se diera desde un modelo específico de biblioteca, que se ajustara a lineamientos e intereses ideológicos y políticos propios de un sistema democrático de base capitalista.

En la década del 80, resalta la presencia de dos elementos, la “Declaración de Caracas sobre la Biblioteca Pública como factor de desarrollo e instrumento de cambio en América Latina y el Caribe” y la proclamación de la ley 21 de 1982.

La Declaración es fruto de la “Reunión Regional sobre el Estado Actual y las Estrategias para el Desarrollo de los Servicios de Bibliotecas Públicas en América Latina y el Caribe”, realizada entre el 25 y el 29 de octubre de 1982, y aunque fue emitida en Caracas se sustenta en parte con la experiencia de la biblioteca pública colombiana, puesto que como lo describe (Martínez, 1989), “Colcultura consiente de la necesidad de planificar el desarrollo de la RNBP participó activamente en el programa que adelantaron y auspiciaron UNESCO, IFLA, CERLALC<sup>52</sup> y la Biblioteca Nacional de Venezuela, para realizar el diagnóstico de las bibliotecas públicas en América Latina y el Caribe, estudio que sirvió de base para la declaración posteriormente emitida”.

Al respecto de la Declaración, Didier Álvarez (2002) plantea que dicho documento es de gran importancia para entender la forma como la biblioteca pública estructuró a futuro sus servicios, puesto que reafirma que la lectura puede ser abordada como elemento lúdico y no solamente funcional, haciendo un llamado a generar nuevos servicios que se orientaran hacia el disfrute de la lectura y la posibilidad de dar nuevos significados a la misma, sumando una misión a la biblioteca pública, la de dar un nuevo sentido a la lectura para que ésta se adapte a las necesidades de la sociedad latinoamericana; elemento que continuó reforzando la separación entre la biblioteca pública y el ámbito escolar formal; pero que como lo hace explícito la misma declaración, el separarse de los modelos de enseñanza de la escuela no aleja a las bibliotecas públicas de los procesos de formación, sino que las ubica en un ambiente de formación popular y comunitaria que debe complementar los desarrollos escolares; aspecto que a la fecha continúa reconfigurando a la biblioteca

---

<sup>52</sup> El CERLALC es un organismo internacional de carácter intergubernamental, que presta asesoría técnica a los gobiernos Iberoamericanos en la definición y aplicación de políticas, programas, proyectos y acciones para la promoción del libro, la lectura y el derecho de autor. Para obtener más información acerca de Colciencias, se puede consultar en: <https://cerlalc.org/>

pública en función de los servicios que presta y las poblaciones para las que desarrolla sus acciones.

Otro elemento que surge de la Declaración de Caracas es el llamado que hacen los profesionales en bibliotecología de la región a construir una biblioteca pública latinoamericana que “responda a su proceso histórico, a sus aspiraciones y a sus esfuerzos de integración regional” (Declaración de Caracas, 1985) lo que evidencia que más allá de que el modelo de la biblioteca pública colombiana es resultado de la transferencia de un modelo construido en países foráneos, durante el proceso de implementación se fueron generando cambios con respecto al modelo original, creando una identidad propia de la biblioteca pública latinoamericana como una institución que mantiene una visión democrática y centra su trabajo en una base popular, cuya población objetivo son las comunidades menos favorecidas.

En lo que respecta a la Ley 21 de 1982, es una ley que aunque su objeto legislativo no es la biblioteca ni los temas culturales, sí marca el desarrollo de las bibliotecas públicas, puesto que con ella se da entrada a un actor que va a movilizar el trabajo en red y que va a apostar fuertemente por la modernización de la biblioteca *-particularmente en sus espacios físicos y en los equipos de los que se dispone al interior de la biblioteca-*, las cajas de compensación familiar, pues con la ley se estableció que una de las formas por medio de las cuales éstas prestarían sus servicios sería con la creación y mantenimiento de bibliotecas públicas. Situación que dada la capacidad económica de dicho actor, va a permitir que se convierta en un eje importante del quehacer bibliotecario del país; al punto que para la década del 90 las bibliotecas públicas de las cajas de compensación familiar lograron un nivel de reconocimiento, impacto, desarrollo y articulación que las ubicaba por encima de muchas bibliotecas públicas financiadas con recursos estatales<sup>53</sup>.

Situación que contrario a lo que pudiera pensarse, favoreció a las bibliotecas públicas estatales y a la RNBP, ya que con el posicionamiento logrado por las

---

<sup>53</sup> Siguiendo la tipología de bibliotecas públicas en Colombia propuesta por el Grupo de Investigación en Biblioteca Pública de la EIB, en el país existen tres tipos de biblioteca pública según el origen de los recursos con que se sostienen:

- Biblioteca pública del sector estatal.
- Biblioteca pública del sector privado.
- Biblioteca pública de iniciativa comunitaria o popular.

bibliotecas de las cajas de compensación, se obtuvo un respaldo ciudadano que se vio reflejado en un accionar político y de movilidad institucional a favor de la biblioteca pública, particularmente desde las cabezas de las administraciones locales, quienes empezaron a interesarse por los réditos políticos que se podían conseguir con las bibliotecas públicas al interior de las comunidades.

Escenario donde la acción de las cajas de compensación genera ganancia en doble vía, ya que por un lado encuentran un espacio para cumplir la misión con la que fueron creadas, mientras que por el otro y como consecuencia del interés de los políticos locales, logran el establecimiento de convenios para la creación y administración de nuevas bibliotecas *-lo que en algunos casos va a representar ganancias económicas para las cajas de compensación-*, ejemplo de ello es la relación establecida en lugares como Bogotá y Medellín donde no es posible explicar la creación de las redes metropolitanas sin tener en cuenta el papel que desempeñaron Colsubsidio para el caso Bogotano *-administrando la Red Distrital de Bibliotecas a lo largo del periodo de varios alcaldes como Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón;* así como el de Comfama y Comfenalco para el caso de Medellín *- administrando bibliotecas por más de una década-* o el de regiones como Risaralda y Nariño donde Comfamiliar Risaralda y Comfamiliar Nariño tienen a su cargo la administración de varias bibliotecas públicas

Por eso aunque la década del 80 no tuvo el grado de visibilidad tan notorio en la agenda pública como lo pudieron tener otros periodos de tiempo, sí resultó ser vital para el avance bibliotecario y el proceso de consolidación de la política y de la RNBP *-que para 1989 contaba con 780 bibliotecas públicas adscritas y distribuidas en 537 municipios (Melo, 2008)-*, lo que se presenta como resultado del desarrollo de acciones por parte de actores del ámbito gubernamental, de los organismos multilaterales y de las cajas de compensación, quienes de manera articulada apuntaron a un accionar en red y se dieron a la tarea de integrar dentro de los servicios bibliotecarios ofertados el paradigma bibliotecario propuesto por los manifiestos de la IFLA, ajustándolos a las particularidades y necesidades de la biblioteca pública colombiana.

Uno de los hitos de dicha consolidación resultó ser el Seminario Nacional de Bibliotecas Públicas de 1985 que fue desarrollado en Bogotá -con el liderazgo de la Biblioteca Nacional que para esa época estaba bajo la dirección del antioqueño Juan Luis Mejía Arango; y de Colcultura a cargo de la caleña Amparo Sinisterra de Carvajal; directores que se mantuvieron en sus respectivos cargos durante la mayor parte del mandato del presidente Belisario Betancur (1982-1986), continuidad que permitió dar fluidez los procesos y brindar la estabilidad institucional requerida para la consolidación de un proyecto como el de la RNBP-, siendo un evento cuya importancia radicó en “convocar a todos los bibliotecarios públicos del país y en advertir la ausencia o inexistencia de un soporte legislativo para el desarrollo del Sistema Nacional de Biblioteca Públicas, la insuficiencia de personal calificado, y la carencia de presupuesto y de colecciones que respondieran a las necesidades de información de la comunidad” (Jaramillo, 2006), insumos que permitieron estructurar propuestas de trabajo orientadas a fortalecer el vínculo institucional con los agentes territoriales, elemento que como ya se ha dicho, se presenta como un engranaje esencial dentro de la política pública con la que hoy se cuenta.

## **2.5 La construcción de una base legislativa que respalde el accionar bibliotecario**

### **2.5.1 Un contexto de cambios**

El segundo quinquenio de la década del 80 fue un periodo que estuvo marcado por una fuerte inestabilidad política causada por los fallidos diálogos de paz con las guerrillas<sup>54</sup> y por el fortalecimiento del narcotráfico<sup>55</sup> que por medio del terrorismo estaba generando altos niveles de inestabilidad social; situación que debilitó fuertemente la institucionalidad del gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990). Contexto convulsionado donde al frente de Colcultura fue nombrado Carlos

---

<sup>54</sup> Durante los gobiernos de Belisario Betancur (1982-1986) y Virgilio Barco (1986-1990) se establecieron diálogos de paz con las guerrillas de las FARC, el ELN y el M19, logrando conseguir que el M19 dejara las armas en 1990.

<sup>55</sup> Durante los años 80 el narcotráfico tuvo un crecimiento exponencial, generando figuras de gran poder como Gonzalo Rodríguez Gacha, Pablo Escobar Gaviria y los Hermanos Rodríguez Orejuela, quienes como resultado tanto de disputas internas como en una lucha frontal contra el Estado, propiciaron la inestabilidad social basados en el miedo que generan las acciones terroristas.

Valencia Goelkel, arquitecto de profesión *-pero cuyo desarrollo laboral giró alrededor de temas editoriales al ser el fundador de la editorial “Carlos Valencia Editores”-* que tuvo como una de sus primeras acciones el desmontar un número importante de los programas a cargo de Colcultura, entre los que se cuentan el Coro, el Centro de Restauración, la Escuela de Arte Dramático, la División de Festivales y Folclor y la Ópera *-casi todos habían sido creados durante la gestión de Gloria Zea, quien duró 8 años (1975 -1983) al frente del Instituto-*, exponiendo como caballito de batalla el poco presupuesto asignado al Instituto, que para 1987 contaba con \$1.137 millones de pesos *-aproximadamente 4 millones y medio de dólares-* , que representan apenas el 0.7 por ciento de los \$158.660 millones de pesos *-alrededor de 675 millones de dólares-* asignados al Ministerio de Educación.

Panorama no muy alentador para el Sector cultura, pero del que la biblioteca pública sale bien librada al estar entre las prioridades del entonces Director de Colcultura, quien desarrolló una gestión orientada a impulsar el trabajo hacia las regiones que había iniciado con la gestión de Amparo Sinisterra *-inmediata antecesora de Goelkel-* como Directora del Instituto (1983-1986). Directriz bajo la que en 1987 desde la división de bibliotecas de Colcultura se propone la realización de un nuevo Plan Nacional de Bibliotecas Públicas, *-cuyos objetivos fueron construidos a partir de los resultados del Seminario realizado en 1985-*, enfatizando en la importancia de contar con la legislación y los recursos necesarios para desarrollar la labor bibliotecaria como parte de una política pública que permitiera la articulación de los diferentes ámbitos de gobierno en el plano territorial, “procurando una mejor ubicación de las bibliotecas públicas dentro del esquema político administrativo e implementando la concepción del sistema que debe operar en los niveles nacional, regional y local” (Colcultura, 1987).

Razón por la que se desde dicho Departamento se trabajó en la movilización del proyecto de ley número 47 *-que no llegó a sanción como ley de la república-* con el que se buscaba asegurar los recursos necesarios para el funcionamiento de las bibliotecas, vinculando a las administraciones municipales y propiciando una articulación institucional que permitiera dar viabilidad a un modelo de política donde los lineamientos conceptuales para el funcionamiento de las bibliotecas fueran

dados desde un órgano central, y los entes territoriales se hicieran cargo de dar el respaldo administrativo desde los municipios y los departamentos.

Desde otra perspectiva, dentro del plan propuesto, también se trabajó en la generación de alianzas con instituciones multilaterales, buscando que asesoraran al gobierno en temas de lectura, educación y bibliotecas, “Colcultura vinculará efectivamente a las entidades y organismos de carácter internacional, cuyos objetivos sean concomitantes a los propuestos por el Plan (...) por intermedio de organismos multilaterales OEA, UNESCO, CERLALC, IFLA, SECAB, OEI” (Colcultura, 1987) iniciativas que no tuvieron el impacto proyectado, pero que dan cuenta de la importancia de este tipo de organismos multilaterales como un actor que se encontraba en la posibilidad de asesorar al Estado como un interlocutor experto.

Con el paso del remesón que se produjo durante la administración de Carlos Valencia, la Red recibió un apoyo económico importante para lo que restaba del periodo presidencial de Barco, ya que como resultado de un préstamo solicitado por el Gobierno a la banca internacional para inversión *social -por un monto de 1600 millones de dólares-*, el presupuesto de Colcultura para 1988 fue aumentado en casi \$600 millones de *pesos -aproximadamente 2 millones y medio de dólares-*. Dinero con el que se reforzó el trabajo de articulación con la regiones, al ser una de las prioridades de la nueva Directora, la arquitecta Liliana Bonilla, quien profundizó los procesos de descentralización de la cultura como una prioridad de su gestión bajo el planteamiento que se debían redoblar esfuerzos para que no hubiera un solo municipio o caserío del país sin biblioteca y casa de cultura como base fundamental para la irradiación de los programas a la comunidad y la recepción del patrimonio histórico, artístico y cultural de cada sector.

Postura que se ajusta al lineamiento presidencial que todas las entidades gubernamentales debían iniciar un proceso de empoderamiento de las regiones como estrategia para generar un ambiente favorable a la descentralización administrativa, propuesta con la que el gobierno de Virgilio Barco fiel a sus ideales liberales, propendió por un Estado eficiente con un carácter menos proteccionista de

lo que tradicionalmente había sido el colombiano<sup>56</sup> como mecanismo para abrirse a un mundo que empezaba a ser cada vez más global; utilizando una estructura de gobierno en la cual el nivel nacional se especializa en la orientación y coordinación general, en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global; mientras que las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales con especial énfasis en la educación, la salud y la cultura.

Tarea que si bien ya venía siendo implementada desde las diversas entidades gubernamentales, se materializó con la promulgación de la nueva constitución política de 1991, que en su artículo 1º establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.(Colombia, 1991).

Afirmación con la que a la vez que se reafirma el paradigma institucional democrático del Estado *-que la biblioteca pública viene manejando desde la década del 50-*, se da un cambio en la concepción misma del Estado, que a partir de la fecha se asume como un Estado Social de Derecho, lo que permite que los ciudadanos interactúen de manera diferente con las entidades gubernamentales al momento de plantear sus peticiones, ya no como una necesidad insatisfecha sino como la exigencia de un derecho. Elemento que para el caso de la biblioteca pública, venía siendo planteado desde los mismos manifiestos de la IFLA al asumir que los servicios bibliotecarios deben ser entendidos como un servicio público que es responsabilidad de los Estados, bajo la idea que los servicios que ofrece la biblioteca pública son un derecho social de las comunidades colombianas.

---

<sup>56</sup> El primer intento de descentralización administrativa se dio durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938) aunque sin alcanzar mayores avances y se repitió en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) dando como resultado la creación en 1968 de las entidades descentralizadas, entre las que se encontraba Colcultura.

## 2.5.2 La nueva Constitución Política de Colombia y un viento favorable para las bibliotecas

Como resultado de la insatisfacción generalizada de los colombianos frente al sistema de gobierno, que se sumó al ambiente social inestable de comienzos de los 90; previo a las elecciones regionales de 1990 surge un movimiento estudiantil *-que tenía la particularidad de estar liderado por estudiantes de varias de las universidades de carácter privado más prestigiosas del país-* con el nombre de “la séptima papeleta”<sup>57</sup>, cuyo reclamo estuvo centrado en la necesidad de promulgar una nueva constitución política dada la obsolescencia que representaba la constitución de 1886 frente a la situación que vivía el país, no solo en ese momento de coyuntura, sino desde años atrás. Proceso que contó con el acompañamiento de varias figuras políticas ya consolidadas y con el respaldo del gobierno del Presidente Barco a quien el congreso le había tumbado varias de las reformas de carácter constitucional que había presentado; por lo que ante la masiva asistencia a las urnas para convocar a la constituyente, en posteriores elecciones extraordinarias convocadas por el ya Presidente Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) fueron electos los representantes que se encargaron re reformar la constitución para que fuera más acorde a las necesidades jurídicas y sociales del país.

Una de las reformas que va a afectar de manera directa a la biblioteca pública es el reconocimiento que se hace a los derechos sociales, económicos y culturales, ya que la cultura pasaba a ser asumida como un derecho fundamental, lo que posicionaba a la biblioteca como el vehículo ideal para poder proveerlo, en especial dentro de algunas comunidades con diversos grados de vulnerabilidad, por lo que en consecuencia, desde diferentes sectores “se le exige al Estado Colombiano el diseño y puesta en marcha de iniciativas que contribuyan y promuevan el derecho a la información, el acceso a la cultura, a la educación y a la recreación, como derechos fundamentales de los colombianos” (Jaramillo 2006), elemento que se presenta como base de posteriores leyes que van a incluir de manera tácita a la biblioteca pública. Acto con el que se da inicio a una fase legislativa de la Política

---

<sup>57</sup> Nombre asignado porque en dichas elecciones se elegirían seis cargos: Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Juntas Administradoras Locales, Concejo Municipal, Alcaldes; siendo el llamado a una nueva asamblea constituyente la séptima papeleta que se depositaría en las urnas.

Pública de Bibliotecas en Colombia, denominación que no desconoce los avances logrados con anterioridad, pero si evidencia que dentro de un periodo de tiempo relativamente corto se ha de lograr un avance significativo en temas legislativos a favor de la biblioteca pública.

Con dicho antecedente y con un panorama cada vez más favorable a los procesos de articulación entre lo municipal y lo nacional, en 1993 se promulga la Ley 60 que en el numeral 11 del artículo 21 establece que los municipios tendrán participación en los ingresos corrientes de la nación, debiendo destinar parte de esos recursos para la construcción, el mantenimiento y la rehabilitación de casas de cultura, bibliotecas y museos municipales. Lo que en la práctica no aseguró que todos los municipios destinaran recursos para apoyar a la biblioteca pública, pero sí dio el respaldo legal necesario para que las mismas administraciones pudieran adelantar acciones o generaran alianzas con un tercero como estrategia para invertir dineros de las administraciones municipales, en la biblioteca pública.

Ese mismo año se promulga la Ley 98 de 1993, cuyo objeto central es el libro, pero con la que, como consecuencia de la relación existente entre el fomento del libro y la misión de la biblioteca pública, se genera un nuevo respaldo legal a la creación y desarrollo de bibliotecas públicas en Colombia; ya que dicha ley tiene entre sus objetivos el “lograr la creación y el desarrollo en todo el país de nuevas librerías, bibliotecas y puestos de venta exclusivos para libros, folletos, revistas o coleccionables seriadados de carácter científico o cultural”. Por lo que como resultado de dicha ley se establecen mecanismos para que desde la biblioteca pública se implementen acciones que permitan movilizar el mercado del libro, a través de la dotación de colecciones y los procesos de formación lectora *-ya que al crear nuevos lectores se abre la posibilidad de contar con un nuevo comprador de libros-*.

Entrando en escena los editores como un actor que aunque ya hacía presencia desde antes en el entorno de la biblioteca, con esta nueva ley incrementa su interés por estar dentro de la agenda, dado que las bibliotecas públicas se convirtieron en campo de distribución de sus materiales en una escala que no resulta nada despreciable, más aún si se tiene en cuenta que el Estado va a ser uno de sus

principales compradores, como parte del proceso de dotación de las bibliotecas adscritas a la RNBP.

Resulta llamativo que dicha ley fuera pensada para dictar normas sobre democratización y fomento del libro colombiano, elemento que se alinea precisamente con la idea democrática sobre la que se construyó el actual paradigma de la biblioteca pública colombiana, ya que de esa manera se naturaliza el acceso y consumo de libros como un elemento al que toda la población tiene acceso y que es inherente a los procesos de lectura y de acceso a la información. Relación Libro - Lectura - ciudadanía - Democracia que pareciera que se establece de manera natural y por antonomasia, al punto de lograr interiorizarse en el discurso de muchos de los funcionarios que trabajan en las bibliotecas públicas, para quienes su labor y los servicios que prestan son un aporte a la construcción de una sociedad democrática donde todos los ciudadanos podemos tener acceso a la información como mecanismo de limitar las desigualdades sociales.

Desde el plano internacional, en 1994 se recibe un nuevo respaldo por parte de la IFLA- UNESCO, cuya orientación está dada particularmente hacia la dimensión de las ideas, siendo un documento que se emite con la clara intención de reforzar un modelo específico de biblioteca que es pensado para que se ajuste a un sistema de sociedad que tiene por referente la experiencia de las sociedades del primer mundo, donde el capitalismo con su visión de democracia y ciudadanía deja una marcada impronta. Situación que cuando se enfrenta a la dimensión de las ideas y de las instituciones del contexto colombiano debe adaptarse, pero logrando mantener la esencia del paradigma democrático. En esa medida el manifiesto de 1994 reitera la misión democrática que fue asignada a la biblioteca pública y hace énfasis en el hecho que los servicios que se prestan hacen parte de un grupo de derechos sociales que se enmarcan en la relación entre el plano de lo local y de lo global, siendo éste último, un elemento que a futuro también va a ser integrado en el paradigma de las bibliotecas colombianas, pues es con la llegada de nuevas tecnologías como las bibliotecas públicas establecen un vínculo con lo global.

### 2.5.3 Ley General de Cultura y otros cambios

Ante el impulso generado por la normativa reciente y gracias al acompañamiento brindado por el Departamento de Bibliotecas de Colcultura, las bibliotecas públicas - *muy de la mano con las casas de la cultura*- fueron haciéndose cada vez más numerosas, alcanzando territorios diversos donde la representación institucional de Estado se encontraba en diferentes grados de desarrollo y donde en ocasiones pensar en procesos de articulación era bastante difícil; sin embargo, y más allá de las dificultades de implementación que se hayan podido presentar, la integración de las administraciones municipales como un actor activo dentro del marco de la política, se convertirá en eje central de posteriores desarrollos que permitirán que las bibliotecas públicas se conviertan en una de las estructuras culturales más importantes y con mayor cobertura del país.

Mientras tanto, en el ámbito institucional central se preparan una serie de cambios que van a ser benéficos no sólo para la biblioteca pública, sino para el Sector Cultura en general; ya que durante el periodo en el que el dramaturgo Ramiro Osorio estuvo al frente de la dirección de Colcultura (1991-1993) se gestó la idea de crear el Ministerio de Cultura; idea que fue madurada por el abogado antioqueño Juan Luis Mejía Arango como siguiente director de Colcultura (1993-1996) siendo el encargado de diseñar las bases del proyecto para que el Instituto de Cultura fuera elevado al rango de Ministerio *-lo que va a representar mayor respaldo y autonomía institucional, así como acceso a mayores recursos económicos-*; tarea que fue continuada por Isadora de Norden<sup>58</sup> como última directora de Colcultura<sup>59</sup>, quien con el aval del presidente Ernesto Samper Pisano (1994-1998) y el acompañamiento de la Representante a la Cámara por Risaralda María Isabel Mejía, del funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores Luis Armando Soto, y el escritor Juan Gustavo Cobo, hicieron las gestiones necesarias para que en el Congreso se debatiera el proyecto de Ley.

---

<sup>58</sup> Quien en una entrevista dada a la revista Arcadia en 2014, al referirse a la gestión del Ministerio de Cultura dijo lo siguiente: “De las cosas más importantes que resaltaría de la gestión del Ministerio en este siglo, está la creación de planes y programas de bibliotecas públicas y escolares, y de la lectura y escritura como Leer es mi cuento”.

<sup>59</sup> El Instituto Colombiano de Cultura – Colcultura entra en liquidación el 7 de agosto de 1997 a través de la promulgación del Decreto 1977 de 1997.

Proceso que da como resultado el que en 1997 se promulgue la Ley 397 de 1997, más conocida como Ley General de Cultura, en la que se desarrolla lo consagrado en la Constitución Política del 91 con respecto a la cultura como un derecho de los colombianos, estableciendo la creación del Ministerio de Cultura como uno de los mecanismos para lograrlo. Hecho que repercutió favorablemente también en la asignación de recursos para el sector, ya que durante el último año de funcionamiento de Colcultura (1997) el presupuesto asignado fue por un valor de \$36.218 millones de pesos *-aproximadamente 28 millones de dólares-* mientras que durante el primer año de funcionamiento del Ministerio (1998) el presupuesto asignado fue por un valor de \$67.582 millones de pesos *-aproximadamente 45 millones de dólares-* sumando gastos de funcionamiento y de inversión.

La persona designada por el Presidente Ernesto Samper para ser el primer Ministro de Cultura de Colombia fue Ramiro Osorio *-de filiación liberal, al igual que el presidente-*, quien inicia su gestión como Ministro con una biblioteca pública fortalecida institucionalmente gracias al camino recorrido bajo la tutela de Colcultura, desde donde a lo largo de sus diferentes administraciones se brindó apoyo administrativo y económico en la medida de las posibilidades y recursos asignados al Departamento de Bibliotecas *-hecho que no resulta menor si se tiene en cuenta que durante la existencia de Colcultura fueron varias las instituciones culturales que tuvieron que cerrar sus puertas por falta de apoyo gubernamental-*; fortalecimiento que se suma a que como resultado de la descentralización estatal y de lo dictado en la nueva Ley de Cultura, se potenció el involucramiento de las administraciones municipales *-al poder disponer de sus recursos de manera autónoma del gobierno central-* en la agenda de la Política, redundando en la creación de nuevas bibliotecas y por ende en el crecimiento en términos de cobertura de la RNBPN, ya que para sus inicios, la Red estaba conformada por 200 bibliotecas y al cerrar el siglo XX ya contaba con 1.100 instituciones, distribuidas en 750 municipios del país.

Panorama que da un lugar especial a la RNBPN en la agenda ministerial, ya que en el artículo 24 de la Ley de Cultura se reafirma la importancia que tiene para el funcionamiento de la RNBPN la articulación entre las esferas de lo local, lo regional y lo nacional como estrategia de acción estatal, por lo que se asigna la

responsabilidad a los gobiernos nacional, departamental y distrital de consolidarla haciendo uso de las partidas presupuestales que resultaren necesarias. Tarea en la que también se le asigna al Ministerio de Cultura la responsabilidad de coordinar acciones orientadas a promover la creación, el fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas públicas y mixtas a través del liderazgo de la Biblioteca Nacional, quien queda a cargo de la Coordinación de la RBNP, labor que será asumida bajo el mando del dramaturgo Carlos José Reyes como director de la BNC.

Además, en dos hechos que no son menores, el artículo 38 de dicha ley, faculta a las asambleas departamentales y a los concejos municipales a crear la estampilla procultura, un impuesto pensado para financiar las actividades culturales de los entes territoriales, siendo cada departamento y municipio autónomo en su manejo, aunque debiendo asegurar que el 10% del recaudo *-porcentaje que dentro de la Ley 397 no estaba estipulado, pero que fue reglamentado con la Ley 1379 de 2010-* sea invertido en el funcionamiento de la biblioteca pública, convirtiendo dicha herramienta en un mecanismo que asegura la obtención de un recurso extra al presupuesto nacional, siendo éste de dimensiones considerables para los municipios con un número importante de habitantes.

Mientras que por su parte el artículo 60 establece que dentro de los Consejos Departamentales de Cultura debe encontrarse un representante de la Red Departamental de Bibliotecas Públicas, respaldo institucional que reafirma los procesos de articulación territorial y da cabida a las bibliotecas públicas en instancias decisorias del sector cultura de cada departamento; a la vez que los insta a consolidar su propia red departamental de bibliotecas públicas.

Como mecanismo para volver operativo lo planteado en la Ley General de Cultura, en 1998 se emite el Decreto 1589 que reglamenta el funcionamiento del Sistema nacional de Cultura, cuyo objetivo principal fue la creación de “un conjunto de instancias, espacios de participación y procesos de desarrollo institucional, planificación, financiación, formación, e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo cultural (Presidencia de la República, 1998), estructura donde la biblioteca pública fue pensada como una red cultural destinada a prestar servicios culturales acordes a la misionalidad que le ha sido asignada, con lo que a

la vez que se reafirma el lugar institucional que ya tenía la biblioteca pública, se da un lugar institucional a su funcionamiento en red, lo que va a potenciar el avance de la misma en temas de articulación territorial.

Más allá del gran logro que resulta ser la Ley General de Cultura, durante esta década también fueron promulgadas otras normativas que tocan a la biblioteca pública en su funcionamiento, asignándole tareas en temas de derechos de autor y gestión del patrimonio, sin embargo, esas leyes no serán retomadas dentro de este trabajo, ya que no repercuten de manera directa en el desarrollo de la Política que viene siendo analizada, más aún si se tiene en cuenta que el componente patrimonial de las bibliotecas tiene su propia política, y abordarla debe ser objeto de un estudio diferente.

Con la llegada del Siglo XX, y dando cierre a esta etapa de respaldo legislativo, en 2001 se promulga la Ley 715 que reglamenta el manejo de los recursos en el nivel municipal para “organizar la prestación de los servicios de educación y salud entre otros” proyecto que fue promovido por la bancada de gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) como un mecanismo para regular el gasto de las administraciones municipales, propiciando la correcta destinación de los recursos; y aunque el eje central de la ley está puesto en la educación y la salud, en sus artículos 76 y 84, establece como competencia de los municipios el apoyar el desarrollo de las redes de información cultural, bienes, servicios, instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), mandato que se traduce en la obligación de los municipios a que del presupuesto asignado deban destinar recursos para el funcionamiento de las bibliotecas públicas. Con ello se da un respaldo extra a un elemento identificado como parte central del engranaje de la política y que en etapas anteriores se había presentado como un elemento débil o faltante, la articulación de las administraciones municipales como un actor activo dentro de los procesos de manutención y funcionamiento de las bibliotecas públicas *-aunque se debe tener en cuenta que el contar con la norma no es garantía de cumplimiento, dada la debilidad institucional que se presenta en el país-*.

En líneas generales esta etapa de consolidación institucional es resultado de un ambiente político favorable para el fortalecimiento institucional de la biblioteca

pública y su articulación con los entes territoriales como actores importantes dentro de la agenda, permitiendo la consolidación no sólo de la biblioteca pública sino también de su funcionamiento en red. Conjunto de situaciones que pudo ser capitalizado desde el ámbito de las bibliotecas públicas en la medida que éstas ya contaban con un paradigma consolidado y funcionando dentro de un periodo normal (Surel, 2005), contando con la presencia de actores con respaldo institucional y un claro interés por el desarrollo de la biblioteca pública, quienes trabajaron de manera conjunta por posicionarla dentro de la agenda legislativa y obtener el respaldo normativo necesario para terminar de formalizar el funcionamiento de la política pública.

## ***2.6 Respaldo institucional y asignación de recursos***

De esta manera, la biblioteca pública colombiana inicia el Siglo XX posicionada dentro de la agenda pública como una institución importante para el desarrollo cultural del país, especialmente para el de las comunidades con diversos grados de vulnerabilidad; además cuenta con un respaldo legislativo que en teoría ha abonado el camino para lograr un efectivo funcionamiento en red y también cuenta con el interés de la opinión pública gracias al desarrollo de grandes proyectos bibliotecarios como las nacientes redes metropolitanas de bibliotecas públicas en Bogotá y Medellín.

Contexto en el que en pos de fortalecer el desarrollo de redes culturales para que llegaran de manera efectiva a las comunidades, el Ministerio de Cultura bajo la dirección de Araceli Morales López, inició el proceso de consulta pública del Plan Nacional de Cultura 2001-2010: "Hacia una ciudadanía democrática cultural", documento donde el Ministerio haciendo honor al nombre del Plan y en una apuesta por dar una mirada participativa a los procesos administrativos de la cultura, abre un proceso de consulta pública que fue convocado en julio de 2000 y en el que participaron 23.000 personas a través de 570 foros municipales, 7 foros regionales, 32 foros departamentales, 4 foros distritales y uno nacional, así como varios de carácter sectorial, espacios donde los actores interesados pudieron hacer sus aportes a la propuesta inicial; y con base en dichos insumos, el Plan fue formulado

por el Consejo Nacional de Cultura<sup>60</sup>. Con base en él, se proyectó la realización de acciones planificadas como mapa de ruta para las entidades gubernamentales relacionadas con el sector cultura, con la inclusión no sólo de los actores que tradicionalmente han estado interesados en el funcionamiento de las bibliotecas, sino también de nuevos actores, como elemento necesario para asegurar que se pudiera dar respuesta a las necesidades que en temas de información y de cultura tenían los ciudadanos del país.

Dentro del documento del Plan la biblioteca pública es objeto de una serie de reflexiones que la respaldan como una institución social importante para el país, afirmando que “Las bibliotecas públicas deben acoger, ahora más que nunca, con seriedad, continuidad y visión sistémica su tarea de reconocer, replantear y actualizar a la luz de las actuales condiciones locales, nacionales y mundiales, su propia identidad como instituciones sociales, capaces de emprender un diálogo claro y fructífero con la nación colombiana” (Ministerio de Cultura, 2001). Además, a lo largo del plan se reafirma constantemente el papel que tiene la biblioteca como herramienta para fortalecer los principios democráticos de una sociedad inmersa en un conflicto armado que profundiza las desigualdades sociales, postura que alinea el paradigma de la biblioteca pública con el interés gubernamental propuesto para el sector desde el Ministerio de Cultura, continuando así con el proceso de posicionamiento de la biblioteca dentro de las prioridades gubernamentales en la agenda del sector cultura.

### **2.6.1 Documento CONPES, un sello de institucionalidad para la biblioteca pública**

Como resultado de todo el proceso vivido por la biblioteca pública colombiana, y gracias a la gestión realizada por la Biblioteca Luis Ángel Arango durante la campaña presidencial para el periodo (2002 – 2006), donde realizó acercamientos con cada uno de los candidatos para buscar que dentro de su plan de gobierno se tuviera en cuenta el funcionamiento de las bibliotecas públicas, planteando la necesidad que todos los municipios del país pudieran contar con una biblioteca

---

<sup>60</sup> El Consejo Nacional de Cultura es el órgano de asesoría y consulta del Ministerio de Cultura y del Gobierno Nacional en materia cultural.

pública en condiciones óptimas de funcionamiento; obteniendo como resultado que el ganador de esa campaña, que fue Álvaro Uribe Vélez *-quien aunque siempre había pertenecido al Partido Liberal, llegó a la presidencia como candidato del movimiento de ciudadanos que recibió el nombre de “Primero Colombia”;* siendo esta la primera elección en la que un presidente no pertenecía al Partido Liberal o al Partido Conservador-, y cuyo gobierno incluyó a las bibliotecas públicas dentro de su Plan Nacional de Desarrollo.

La importancia de dicha inclusión radica en que al hacer parte del Plan Nacional de Desarrollo se establecieron los mecanismos gubernamentales necesarios para acceder a mayores recursos públicos que permitieran poner en óptimo funcionamiento la política. Inclusión que había sido un objetivo institucional desde la creación de la RNB, y aunque no se puede desconocer la importancia de la gestión de la BLAA, la inclusión en realidad se da como resultado del apoyo legislativo generado durante la década del 90, que a su vez fue conseguido gracias a la articulación de los intereses puestos en juego por parte de actores como las cajas de compensación, los editores, los funcionarios de instituciones gubernamentales del sector cultura, las instituciones bibliotecarias como la misma BLAA, la BPP y la EIB, así como los organismos multilaterales, quienes ya contaban un paradigma bibliotecario consolidado y un recorrido institucional nada despreciable.

Y aunque como se ha visto a lo largo del texto, los niveles presupuestales fueron mejorados sustancialmente con la creación del Ministerio de Cultura, aún hacía falta la inyección de mayores recursos para poder dar cobertura territorial de manera continua, así que gracias a la directriz presidencial y a la gestión adelantada por la María Consuelo Araújo como Ministra de Cultura, en 2003 el Consejo Nacional de Política Económica y Social emitió el Documento CONPES 3222 donde se dictan los lineamientos del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, asignando responsabilidades gubernamentales y recursos por un valor de \$61.162 millones de pesos *-aproximadamente 22 millones de dólares-* para el desarrollo del Plan, de los cuales \$1.050 millones *-aproximadamente 400.000 dólares-* fueron proyectados específicamente para el fortalecimiento de las bibliotecas públicas, dinero distribuido para un gasto cuatrienal a partir de 2003.

El documento CONPES inicia reconociendo los avances logrados en cobertura por parte de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, destacando el crecimiento conseguido durante sus 25 años de funcionamiento, donde se pasó de un total de 200 bibliotecas públicas localizadas en 174 municipios que funcionaban para 1977; a contar con 1.194 bibliotecas distribuidas en 798 municipios para 2003, pero a la vez el mismo documento evidencia que “a pesar del crecimiento considerable del número de bibliotecas públicas en el país durante las últimas tres décadas, la calidad de sus servicios y su cobertura son limitados” (Conpes, 2003); situación que “movilizó al Gobierno Nacional a trabajar en la consolidación de una Política de Lectura y Bibliotecas como un ejercicio de participación activa de todos aquellos actores públicos y privados interesados desde lo gubernamental, los ámbitos territoriales y la sociedad civil.

Éste documento también da cuenta de la influencia que tuvieron los organismos multilaterales frente al gobierno colombiano al momento de formalizar el accionar de la biblioteca pública como parte de una Política de Estado con recursos asignados, ya que dentro de la justificación que se hace de Plan, se cita la visión que de la biblioteca pública tiene la IFLA - UNESCO “De acuerdo con la UNESCO, las bibliotecas constituyen una fuerza viva al servicio de la enseñanza, la cultura y la información... indispensable para el fomento de la paz y de la comprensión entre las personas y las naciones” (Conpes, 2003) reafirmando así la importancia no solo de este tipo de actores, sino también de la eficacia y nivel de apropiación que se dio del proceso de transferencia cognitiva que se inició desde el primer manifiesto en 1949.

Otro elemento a destacar es que dentro del documento también se formaliza la presencia de actores que habían venido trabajando de tiempo atrás en el desarrollo de la biblioteca pública, como por ejemplo el Banco de la República, Fundalectura, el Cerlalc, el sector editorial, la Biblioteca Pública Piloto, la Escuela Interamericana de Bibliotecología, a quienes se les da reconocimiento como agentes que aunque se encuentran desde una lógica que difiere de dinámica administrativa que se maneja en los ministerios, han sido parte esencial del desarrollo de la política. Además, se hace mención a la importancia que tendrá la integración efectiva de nuevos actores como las administraciones departamentales y las municipales, las universidades, los fondos mixtos, otras entidades de lectura y gremios, asociaciones profesionales,

ONG's y entidades privadas, así como la comunidad representada en consejos departamentales y municipales de cultura.

### **2.6.2 Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas 2003-2010**

Como resultado del documento CONPES, en 2003 se puso en marcha el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, cuyo desarrollo se dio a partir de dos perspectivas administrativas diferentes, una liderada por el Ministerio de Cultura cuyo objeto central fue la biblioteca pública y otra liderada por el Ministerio de Educación cuyo objeto central fue la biblioteca escolar<sup>61</sup>, teniendo como punto de cruce y encuentro los procesos de lectura que se desarrollan dentro de estos dos tipos de bibliotecas. Sistema que reafirma las diferencias existentes más allá del origen común, y su proceso gradual de separación, resultado de una serie de acciones e intereses que llevaron a la biblioteca pública al sector cultura, orientando su trabajo hacia procesos comunitarios con poblaciones vulnerables *-en la mayoría de los casos-*; lo que dio como resultado una política que desde el papel aglutina tanto a la biblioteca pública como a la biblioteca escolar en una sola categoría, pero en la práctica institucional las asume y las atiende de manera diferenciada.

Durante el desarrollo del Plan al frente del Ministerio estuvieron 3 ministras diferentes, María Consuelo Araújo (2002 - 2006), Elvira Cuervo de Jaramillo (2006 - 2007) y Paula Marcela Moreno (2007 - 2010) quienes estuvieron encargadas de las directrices conceptuales y metodológicas del Plan. Mientras que al frente de la Biblioteca Nacional estuvieron 4 directoras diferentes Lina Espitaleta (2002 - 2006), Mary Giraldo (2006 - 2007), Margarita Valencia (2007 - 2008) Catalina Ramirez (2008) y Ana Roda (2008 - 2013) quienes en compañía del equipo coordinador de la RNBP estuvieron al frente de los procesos de implementación y funcionamiento del Plan.

En un comienzo, el PNLB tuvo como metas el contar con 500 bibliotecas creadas y/o fortalecidas, entregar dotación de 2'602.000 volúmenes para las bibliotecas, 5.000

---

<sup>61</sup> Teniendo en cuenta que el objeto de esta investigación es la biblioteca pública, el foco ha sido puesto en las acciones que se desarrollaron para la biblioteca pública, sin con ello desconocer que el gobierno ha venido adelantando acciones también a favor de la biblioteca escolar.

promotores de lectura y el 100% de bibliotecarios capacitados y dar cubrimiento a 313 municipios sin biblioteca; tareas que fueron cumplidas, lo que sumado a la reelección de Álvaro Uribe Vélez, dio continuidad al PNLB hasta el año 2010, periodo en el que se establecieron como metas el dotar 240 bibliotecas públicas, crear bibliotecas públicas rurales e indígenas, poner en marcha programas de formación técnica y a distancia para bibliotecarios, informatizar y conectar la Red Nacional de Bibliotecas Públicas. Para cumplir con los objetivos propuestos, durante las dos etapas del plan se tuvo una inversión cercana a los \$160.000 millones de pesos colombianos *-alrededor de 80 millones de dólares de la época-*.

Uno de los elementos más fuertes dentro del plan fue en la creación de nuevas bibliotecas en los municipios que aún no contaban con una, tarea que integró a un nuevo actor dentro de la agenda de la Política, la Embajada del Japón, que guiada por la buena relación de los gobiernos de ambos países y con la convicción de la importancia que tiene las bibliotecas dentro de una sociedad, se convirtió en un aliado importante del proceso, a tal punto que su colaboración trascendió el cambio de gobierno y durante el Plan Nacional de Lectura y Escritura (2011 - 2018) adelantado por el gobierno de Juan Manuel Santos, continuó aportando recursos para la construcción e intervención *-ajustes estructurales, dotación de equipos-* de 210 bibliotecas, haciendo una inversión que supera los \$25.000 millones de pesos *-aproximadamente 12 millones de dólares-* logrando un nivel de impacto tan alto, que estas bibliotecas son conocidas con el nombre de bibliotecas Japón.

Otro de los aliados importantes durante el Plan fue la Biblioteca Luis Ángel Arango, quien luego de las gestiones adelantadas frente a el presidente Álvaro Uribe, se convirtió en aliada del Plan y puso a disposición su equipo de trabajo para apoyar el proyecto y en conjunto con el equipo de trabajo de la BNC elaboraron las listas selección de materiales que conformaron las colecciones básicas de las bibliotecas dotadas *-teniendo en cuenta la limitación presupuestal, el trabajo de dotación se realizó por fases, dando prioridad a las bibliotecas que más lo necesitaran y con la proyección de dar cobertura a todas las bibliotecas adscritas a la RNBP-*, cada una conformada por 2.500 libros nuevos. De esos, 700 títulos son de literatura infantil y juvenil, 1.600 títulos son de literatura universal y colombiana, el resto son libros de interés general, material científico básico, derecho y participación ciudadana, los

cuales fueron seleccionados para cumplir con los requerimientos en calidad de materiales y pertinencia de contenidos.

Otros aliados del PNLB fueron la Embajada de España y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); la Embajada de India, la Embajada de Italia y el Instituto Italiano de Cultura; la Embajada de la República Popular China, y la Universidad de Colima, México. Mientras que desde la empresa privada se contó con el apoyo de la Casa Editorial El Tiempo, el Círculo de Lectores, Portavoss distribuidor de Microsoft en Colombia, Seguros Bolívar y Villegas Editores.

Es importante hacer claridad en que por más que la biblioteca pública ocupe un lugar de privilegio dentro del Plan propuesto, el núcleo central del mismo estuvo en el incremento de los niveles de lectura del país, así como en el acceso a la información y al conocimiento por parte de los colombianos; lo que presenta una situación parecida a la que se dio con las bibliotecas aldeanas, sin embargo, la diferencia se encuentra en que para 2003 la biblioteca pública ya contaba con una institucionalidad consolidada que le permitió no ser únicamente un vehículo para llegar a nuevas y más poblaciones, sino convertirse en el componente y pilar sobre el que se estructuró el funcionamiento y ejecución de la política y de los planes que la volvieron operativa.

### **2.6.3 Ley 1379 de 2010 o Ley de Bibliotecas**

El impulso que el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas dio al funcionamiento de la Red Nacional de Bibliotecas se vio reflejado particularmente en dos elementos: el aumento de la cobertura y la visibilidad de la biblioteca pública por parte de la sociedad en general, lo que permitió que la agenda de la biblioteca pública fuera foco de interés político del orden nacional. Contexto que fue capitalizado gracias al trabajo de la Ministra Paula Marcela Moreno *-primera mujer afrocolombiana en ocupar un cargo ministerial en Colombia-* quien con el visto presidencial y el apoyo de la bancada oficialista en el congreso *-la bancada del presidente Uribe estaba conformada por congresistas de diversos partidos de creación reciente sin una clara posición a favor de las ideas liberales o conservadoras-* se encargó de construir el

proyecto de ley y adelantar las acciones de lobby necesarias para la promulgación de la Ley 1379 de 2010<sup>62</sup> -que va a ser más conocida como *Ley de Bibliotecas*-; proceso que estuvo soportado en el trabajo del equipo coordinador de la RNBP y de la filósofa Ana Roda Fornagera como directora de la BNC.

Uno de los mayores logros obtenidos con promulgación de la Ley, es que con ella se crea un blindaje administrativo, legislativo y económico que respalda a la biblioteca pública en doble vía, primero con la reafirmación institucional como una entidad de carácter social que contribuye al desarrollo del país a través del trabajo con comunidades vulnerables, y segundo con el reconocimiento de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas como una estructura cultural que requiere de recursos y lineamientos que vayan más allá del desarrollo de planes puntuales o del interés del gobierno de turno, ya que de acuerdo a la Ley “la Red Nacional de Bibliotecas Públicas será materia de especial promoción, protección e intervención del Estado mediante los instrumentos determinados en esta ley, mediante aquellos que la Constitución Política faculta para las actividades o situaciones de utilidad pública o interés social” (Congreso de la República, 2010).

Otro elemento importante es el que se plantea dentro del artículo 4, donde se establece la obligatoriedad que tienen todos los niveles territoriales de integrar a sus planes de desarrollo las bibliotecas públicas pertenecientes a la RNBP, tema que siempre fue neurálgico en la Política por las dificultades que se presentan para lograr que los entes territoriales asuman responsabilidades administrativas y presupuestales frente a la biblioteca , las cuales con la Ley se convierten en una obligación que esos actores deben cumplir como parte de un mandato legal.

Aunque el establecimiento de mecanismos tributarios que aseguren la consecución de recursos es probablemente el mayor aporte que hace la Ley al funcionamiento de las bibliotecas y de la RNBP, ya que se formula un sistema de financiación complementaria donde se crean estímulos tributarios para la empresa privada que haga donaciones de dinero para la construcción, dotación o mantenimiento de

---

<sup>62</sup> Aunque la Ley 1379 de 2019 fue conocida como ley de bibliotecas, el ámbito de la misma recae únicamente en las bibliotecas públicas que hacen parte de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, definición en la que quedan por fuera del marco de la ley las bibliotecas del Banco de la República, las de las cajas de compensación, así como las bibliotecas escolares o universitarias.

bibliotecas de la RNBP y de la Biblioteca Nacional, elemento que va a permitir que más actores provenientes de la empresa privada se acerquen a la biblioteca pública, con un clarísimo interés por obtener beneficios tributarios.

En esa misma línea, en el artículo 41 de la Ley 1379 de 2010 se establece una de las mayores fuentes de financiación con las que en este momento cuentan las bibliotecas públicas desde el gobierno central, el desarrollo de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 397 de 1997 relacionado con la obligatoriedad de generar las partidas necesarias para crear, fortalecer y sostener el mayor número de bibliotecas públicas; en este caso a través de la destinación del 10% del impuesto al consumo de la telefonía móvil<sup>63</sup>. Dinero que permitió que la RNBP se posicionara como una entidad fortalecida ante los demás actores de la Política, dado que al acceder a dichos recursos, desde la coordinación de la Red se han liderado procesos de formación y acompañamiento en campo<sup>64</sup>, mecanismo que ha permitido una articulación efectiva con el territorio.

#### **2.6.4 Plan Nacional de Lectura y Escritura 2010-2018**

Como consecuencia de la llegada al poder de Juan Manuel Santos (2010 - 2014 y 2014 - 2018) *-quien al igual que su predecesor había pertenecido a las filas del Partido Liberal y ahora hacia parte de un partido político con pocos años de fundación que gravitaba en torno de las ideas políticas de Álvaro Uribe-*, desde el gobierno se dio continuidad a un alto porcentaje de los planes y programas que se habían desarrollado durante el gobierno anterior, postura que en el caso de la biblioteca pública se encontraba respaldada por los buenos resultados obtenidos con el PNLB. Y es que aunque durante su mandato el Presidente Santos dio virajes importantes en temas económicos, de relaciones exteriores, de seguridad y de manejo del conflicto armado, en el sector cultura y particularmente con respecto a las bibliotecas el apoyo presidencial perduró hasta el final de su gobierno, a tal punto

---

<sup>63</sup> El impuesto al consumo de la telefonía móvil es un cobro extra del 4% que se hace por el uso de los servicios de telefonía móvil, y de ese 4% que se recauda, el 10% es destinado al funcionamiento de la RNBP y las bibliotecas públicas adscritas a ella.

<sup>64</sup> Fruto de dichos recursos, a partir de 2013 se crearon las estrategias de tutores y promotores de lectura de la RNBP, desde donde se brinda acompañamiento en el territorio a las bibliotecas y los bibliotecarios.

que durante los ocho años de mandato, el Ministerio de Cultura estuvo al frente de la misma persona, la abogada Mariana Garcés (2010-2018) quien siempre se mostró a favor del desarrollo de las bibliotecas, al ser una convencida de que su presencia en el territorio podía servir como motor de cambio social.

Así que tomando como punto de partida los avances obtenidos por el PNLB, en 2011 se dio continuidad a los procesos y se otorgaron mayores recursos para el desarrollo de un nuevo Plan Nacional que durante su primer año de implementación (2011) recibió el 37,2% del presupuesto total del Ministerio, que fue de \$ 211.918 millones *-aproximadamente 110 millones de dólares-*, mientras que para el final del PNLB (2010) se había destinado solamente un 20% del presupuesto total del Ministerio que fue de \$193.782 millones *-aproximadamente 102 millones de dólares-*, cifra que da cuenta de cómo las bibliotecas se convertían en una de las prioridades del nuevo gobierno.

Algo que resulta llamativo es que el nuevo Plan recibió el nombre de Plan Nacional de Lectura y Escritura *-distanciándose nominalmente de la biblioteca, hecho que en la práctica no tuvo mayores repercusiones para ésta última-* y se planteó como objetivo principal el aumentar el índice de lectura de los colombianos de 1,9 a 3,2 libros leídos al año, siendo Fundalectura y el sector editorial unos de los principales beneficiados al convertirse aliados estratégicos del PNLE.

Meta que se ajusta a la realidad institucional vivida en ese momento por la biblioteca pública y la RNBP, puesto que el aumento de la cobertura ya no se presentaba como su objetivo principal, ocupando este espacio el objetivo de cualificar e incrementar las colecciones manteniéndolas actualizadas y avanzando en la optimización de los procesos tanto a nivel de la Red como en el funcionamiento de las bibliotecas municipales, haciendo énfasis en la formación de bibliotecarios con miras a la implementación de servicios con calidad, ajustados a lo definido en la Ley de Bibliotecas. Así como en fortalecer la articulación con las administraciones territoriales, tarea en la que la lectura era de gran ayuda, puesto que la lectura al estar ligada tanto al campo cultural como al educativo, se convierte en un gran movilizador de los intereses de alcaldes y gobernadores.

De esta manera el nuevo Plan mantuvo coherencia con la mayoría de las acciones que se venían realizando desde el Plan anterior y su principal novedad estuvo en el reforzamiento del componente tecnológico, elemento al que se le asignó un rol protagónico a través de la implementación y manejo de TICs, ejemplo de ello es la dotación que se hizo de computadores en bibliotecas públicas a través del programa Computadores Para Educar, así como el desarrollo de un proyecto de apropiación y uso de las TICs por un valor de 98.748 millones de pesos *-aproximadamente 36 millones de dólares-*, de los cuales 41.145 millones de pesos *-aproximadamente 15 millones de dólares-* fueron aportados por la Fundación Bill y Melinda Gates. Integrando un nuevo actor, que de la misma manera como había sucedido en anteriores procesos con organismos multilaterales, trajo consigo las condiciones para dar inicio a un nuevo proceso de transferencia, donde un modelo específico de uso de nuevas tecnologías es integrado a la oferta de servicios de la biblioteca pública; elemento que ya había sido puesto en consideración por la IFLA-UNESCO cuando en 2002 emitió el manifiesto sobre el Internet donde plantea que “el libre acceso a la información es esencial para la libertad, la igualdad, el entendimiento mundial y la paz”. (IFLA\_UNESCO 2002).

Proceso de transferencia que al igual que sucedió con la Biblioteca Pública Piloto y la Escuela Interamericana de Bibliotecología durante su implementación, generó estrategias de adaptación al contexto institucional colombiano, buscando que el modelo transferido se respondiera a la particularidad social y cultural de las poblaciones donde iba a ser desarrollado. Elemento que resulta de vital importancia para generar el éxito de la transferencia; ya que como lo plantea Patalano (2004) el ingreso de nuevas tecnologías al entorno de las bibliotecas latinoamericanas puede generar dos panoramas: uno, que asuma una posición pasiva con el objetivo de insertarse en la sociedad de la información de manera rápida y eficaz *–donde los individuos y las comunidades se convierten en simples consumidores-*; y otro, que asuma una posición activa, a través de propuestas que busquen superar la exclusión facilitando la apropiación de las nuevas tecnologías; siendo esta última opción en la que se viene trabajando por parte de la coordinación de la RNBP, encargada de la implementación del proyecto.

Propiciando un escenario de implementación exitoso que ha permitido que el componente tecnológico sea integrado al paradigma de la biblioteca, posicionando el acceso a nuevas tecnologías como un elemento importante dentro de la biblioteca pública, ya que además de los servicios que venían prestando *-donde los procesos de formación lectora en soportes físicos eran el foco central-*, con este nuevo componente, las bibliotecas se convierten en puerta de acceso para que comunidades enteras puedan acceder a nuevas tecnologías en condiciones de calidad. Desde allí el panorama de las bibliotecas públicas a 2018 en temas de conectividad y uso de tecnologías, es el siguiente:

- 1.302 bibliotecas públicas fueron dotadas con computadores y tecnología complementaria.
- 1.510 bibliotecarios se capacitaron en apropiación de uso de las tecnologías y la prestación de servicios bibliotecarios innovadores.
- Además de los computadores entregados por el Ministerio de Cultura, el Ministerio de las Tecnologías de la Información entregó 25.673 computadores a través del programa 'Computadores para Educar'.
- 91% de las bibliotecas públicas están conectadas a internet, a través de un proyecto de conectividad y la articulación y gestión con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las administraciones locales. (Sitio web del Ministerio de Cultura)<sup>65</sup>

Para finalizar con este capítulo es importante tener en cuenta que aunque el enfoque utilizado para la investigación no se centra en generar ningún tipo de evaluación del impacto y la efectividad de la política, es innegable que la suma de acciones adelantadas principalmente desde el Estado con la participación de la sociedad civil y algunos organismos de corte multilateral, dan cuenta de una política implementada de manera positiva para el funcionamiento de las bibliotecas públicas en Colombia. Muestra de ello es el actual panorama de funcionamiento y cobertura que presenta la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, lo que se suma a una percepción bastante

---

<sup>65</sup> Documento consultado en la web:

<http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/SiteAssets/Paginas/Colombia-conocer%C3%A1-los-resultados-de-la-Encuesta-Nacional-de-Lectura-2017/PLAN%20NACIONAL%20DE%20LECTURA%20Y%20ESCRITURA%20LEER%20ES%20MI%20CUENTO.pdf>

favorable por parte de la opinión pública con respecto a las bibliotecas públicas y la labor que éstas desempeñan al interior de las comunidades; evidenciando la existencia de un paradigma de la biblioteca pública totalmente consolidado, así como de una institucionalidad fortalecida gracias al respaldo dado por el legislativo, que fue sumado al interés y aporte de los diferentes actores que han confluído en ella a lo largo de su historia.

### **Capítulo 3: Una mirada a la biblioteca pública y su política desde las ideas, los intereses y las instituciones como dimensiones de la política pública**

Tomando como base el contenido de los capítulos anteriores, donde se han venido desarrollando elementos que permiten el análisis desde las dimensiones propuestas, es importante aclarar que la utilización del enfoque de las tres i no conlleva la presencia de una relación jerárquica entre las dimensiones establecidas, como si sucede en otras corrientes de análisis de políticas públicas (Palier y Surel, 2005), y que la manera como a continuación se exponen es simplemente una propuesta de organización al interior del documento, dado que estas variables explicativas no son excluyentes entre sí, y pueden ser asociadas de diferentes formas, al menos desde la teoría, para facilitar procesos de investigación y ser relevantes en el análisis de las políticas públicas.

Como ya se manifestó, el principal referente conceptual para este trabajo son los investigadores Bruno Palier e Yves Surel, quienes proponen usar los conceptos de ideas, intereses e instituciones, como dimensiones analíticas dentro de un enfoque metodológico que las toma de manera diferencial a la vez que va encontrando puntos de cruce entre las mismas; gracias a que las tres dimensiones son identificables dentro de cualquier política pública y pueden ser analizarlas por separado o como parte del conjunto de la política, ya que en la práctica se comunican y se moldean entre sí (Palier y Surel, 2005)

En lo que respecta a la autoría de las dimensiones utilizadas en las tres i, los mismos Palier y Surel (2005) plantean que los conceptos de interés, idea e institución se suman a largas dimensiones analíticas que son importantes en las ciencias sociales, y donde la novedad de su uso contemporáneo se encuentra en el manejo que se les ha dado dentro del neoinstitucionalismo, razón por la que otorgan crédito a una serie de trabajos que antecedieron su propuesta metodológica y dicen que no se puede otorgar el título de proponente a ningún investigador en particular, pero sí se debe dar reconocimiento al trabajo de Peter Hall y de Hugh Hecló en el campo del análisis de las políticas públicas, pues sus desarrollos son sustento del enfoque propuesto.

Al avanzar en lo metodológico se asume que las dimensiones propuestas como herramientas de análisis se cruzan, pero a la vez se construyen por separado, por lo que es importante entender los alcances que maneja cada una de ellas con relación al enfoque macro de la investigación, lo que se puede hacer desde el desarrollo temporal de los procesos. Tema frente al que Palier y Surel plantean que para la mayoría de las políticas públicas “podemos establecer que las ideas son interrumpidas por un largo tiempo, los intereses en un tiempo corto y las instituciones a través de una temporalidad intermedia. De acuerdo con la intuición de Paul Sabatier, las “*ideas*” son de hecho las variables que probablemente menos van a cambiar”, así que la primera dimensión a presentar ha de ser la de las ideas.

Y aunque siguiendo una perspectiva temporal, uno de los posibles caminos a seguir en el documento es la presentación de las instituciones, por su alcance intermedio en términos de permanencia y ritmos de cambio, se opta por presentar antes la dimensión de los intereses dado que al identificar tanto a los actores que intervienen como sus principales motivaciones, va ser más claro como éstos influyen, o no, en los procesos de cambio institucional. Con base en lo anterior resulta más importante que el orden como se aborden las dimensiones, el prestar atención a la manera como se genera el proceso de análisis, pensando en el conjunto total de la investigación y permitiendo que los elementos que surjan en cada una de las dimensiones se puedan poner en conversación con los demás elementos resultantes y de esa manera obtener la comprensión holística que se propone.

Por otra parte, atendiendo al poco desarrollo que hay en el país con respecto al análisis de políticas públicas con metodologías propias de las ciencias sociales, es importante evidenciar la existencia de un trabajo que resultó ser de gran ayuda al momento de operativizar las dimensiones propuestas, se trata de la tesis de grado de maestría “Ideas, intereses e instituciones en el análisis de políticas públicas. Cambio en la política ambiental colombiana con la ley 99 de 1993” realizada por Gustavo Adolfo Muñoz, quien, haciendo uso del enfoque de las tres I, da cuenta de una serie de procesos de cambio institucional que se presentaron como resultado de transformaciones del paradigma y la movilización de intereses colectivos que impactaron positivamente a la política ambiental colombiana.

### **3.1. Las ideas**

Como resultado del amplio alcance temporal que suelen tener las ideas en los procesos de estructuración y desarrollo de políticas públicas, para Palier y Surel éstas son equiparables al espíritu mismo de cualquier política, concepto aplicable también al caso de la biblioteca pública colombiana, donde las ideas actúan como principio generador de las acciones que se ejecutan por parte de los actores interesados, convirtiendo de esta forma a las ideas en “la dimensión intelectual de la acción pública” (Palier y Surel, 2005). Es más, para Hall y Taylor (1996) las “ideas y normas delimitan no sólo las metas de la política y el tipo de instrumentos que pueden ser utilizados para alcanzarlos, sino también la propia naturaleza de los problemas que están destinados a direccionar” (Hall y Taylor, 1996<sup>66</sup>).

Lo que posibilita el que las ideas puedan servir como categoría de análisis tanto desde la perspectiva de la implementación de la política como desde la del funcionamiento del objeto de la misma, validando la importancia de utilizar un enfoque metodológico que permita entender el desarrollo de la política como un proceso donde confluyen conceptos, valores y principios que no pueden ser desligados del desarrollo histórico de la biblioteca pública, es así que las “ideas tendrán un efecto sobre la acción social mucho más duradero, una vez que logran institucionalizarse como procedimientos rutinarios dentro de organizaciones clave, que luego terminarán por interiorizarse por parte de los responsables de administrarlas” (Farfán Mendoza, 2007 retomando a Hall).

Desde allí, la dimensión de las ideas puede ser pensada como un tipo de megadimensión que contiene a las otras dos, esto en la medida que direcciona el accionar tanto de las instituciones como de los actores interesados, con la particularidad que a veces en el mediano y mayormente en el largo plazo, un accionar institucional reiterativo o la movilización persistente de un grupo de actores a favor de un tema específico, puede lograr que las ideas que rigen a la política también cambien; dando la noción de la política pública como un sistema donde las

---

<sup>66</sup> Esta cita fue tomada del artículo “Political Science and the Three New Institutionalisms” que no cuenta con traducción al español, razón por la que las citas que se toman del mismo, son producto de un proceso de traducción propia.

tres dimensiones se comunican y se transforman o se reafirman entre sí con el paso del tiempo.

Teniendo en cuenta que dentro de una política las ideas no están presentes de manera aislada, sino que interactúan entre sí y forman un entramado que da sentido a las acciones y omisiones que llevan a cabo los actores interesados y las instituciones; éstas deben ser pensadas como un conjunto de elementos que se transforman y obtienen sentido en relación directa con el contexto en el que se desarrollan, conjunto que en el ámbito del análisis de las políticas públicas normalmente es asumido como un paradigma, concepto que para Hall debe ser retomado como elemento metodológico si se quiere entender cuáles son las bases sobre las que se sustenta la política que va a ser analizada, “Para entender cómo se lleva a cabo el aprendizaje social, también necesitamos información que dé cuenta del papel que juegan las ideas en el proceso político. Después de todo, las ideas son fundamentales para la formulación de políticas” (Hall 1993), para él, los paradigmas son construidos en relación directa a las instituciones existentes para cada contexto específico, aunque hay casos en los que el paradigma cobra tal fuerza que puede funcionar de manera independiente de las instituciones y los intereses, asumiendo un rol central dentro de cualquier proceso de cambio institucional que se presente.

Postura complementada por Surel (2008) quien plantea que el paradigma es un mecanismo que permite comprender la relación existente entre la dimensión simbólica y los procesos concretos que definen la naturaleza dual de las políticas públicas; razón por la que para explicar el funcionamiento del paradigma retoma a Thomas Kuhn en la “Estructura de las revoluciones científicas”, ya que para él “es posible utilizar los elementos principales de este modelo para discutir la naturaleza de las políticas públicas, definidas como paradigmas, a fin de intentar una explicación del papel de las políticas públicas en el proceso de categorización cognitiva y de construcción social de la realidad en el seno de un espacio marcado por una asignación de recursos y/o el ejercicio de la coerción legítima” (Surel, 2008).

Por lo que, siguiendo la propuesta de Kuhn ajustada al análisis de políticas públicas, un proceso de análisis ha de comprender cuatro elementos: los principios

metafísicos generales, las hipótesis, las metodologías y los instrumentos específicos, debiendo estar todos ellos presentes para que el paradigma funcione de manera correcta.

Los principios metafísicos generales son la visión que se tiene del mundo, constituyéndose en un sistema simbólico sobre el que se mueven tanto los actores como las instituciones, y aunque por lo general estos principios se complementan entre sí, es posible encontrar escenarios de tensión en los que diferentes principios metafísicos apunten en direcciones diversas, aunque sin llegar al punto de generar rupturas “desde este punto de vista, no hay jerarquización obligada entre los juicios de valor, los juicios de hecho, los métodos e instrumentos, sino interpenetración y valorización fluctuantes (Surel, 2008).

En el caso de la política de bibliotecas públicas se evidencia la existencia de principios metafísicos que se complementan entre sí, dando cuenta de un conjunto de ideas compartidas, cuyo elemento de convergencia está en la presencia de dos grandes principios *-que engloban ideas de menor incidencia-* que han sido punto de encuentro para los actores que han tomado parte de la política, a la vez que son la base sobre la que se ha estructurado el paradigma de la biblioteca pública colombiana. Uno de los cuales se desarrolló de la mano con las primeras acciones gubernamentales implementadas en torno de la biblioteca pública, planteando que ésta debía ser una institución orientada a la alfabetización básica como apoyo a la labor desempeñada por la escuela, posibilitando el acceso a la cultura escrita por parte de poblaciones que se encontraban fuera del sistema educativo formal; principio que resultado de transformaciones institucionales, paulatinamente fue perdiendo el lugar central que ocupaba en el paradigma de la biblioteca pública, para dar paso a un segundo principio que fue construido como parte de los procesos de transferencia que iniciaron en la década del 50, donde se planteó que la biblioteca pública es una institución llamada a fortalecer las ideas democráticas *-bajo el modelo de biblioteca pública construido en países de doctrina capitalista-* al interior de las poblaciones donde hace presencia, alejándose de la alfabetización funcional para trabajar en procesos de autoformación orientados a la construcción de ciudadanía en poblaciones que por lo general suelen ser vulnerables.

Las hipótesis se presentan como un vínculo entre el sistema simbólico y el universo concreto, al ser un camino a través del que los actores y las instituciones vuelven tangible lo que se presenta en abstracto dentro de los principios metafísicos, por lo que podrían ser equiparables a la visión e interpretación que los actores construyen acerca de los principios que rigen la política en cuestión. Elemento que permite entender el porqué de los bajos niveles de tensión que se presentan al interior de la política en cuestión, ya que el conjunto de actores intervinientes comparte la visión de la biblioteca pública como una institución llamada a trabajar para permitir el acceso a la cultura escrita y a la información, fomentando un modelo bibliotecario que aporte al proyecto democrático a través de la formación ciudadana.

Con respecto a las metodologías, éstas son equiparables a las reglas de juego que se implementan dentro de cada política en específico, por eso “Aplicar este tercer nivel a las políticas públicas implica definir los tipos de relación que se consideran los más apropiados en un caso específico. Esta noción parece abarcar entonces posturas tales como la coerción, la mediación o la concertación” (Surel, 2008) siendo caminos posibles para establecer cambios o continuidades dentro de la dimensión de las ideas. Propuesta que aplicada al caso de la biblioteca pública colombiana, permite identificar que el conjunto de actores utilizó la concertación como metodología para generar cambios que se ajustaran a sus intereses, aunque los organismos multilaterales que iniciaron los procesos de transferencia de política también hicieron uso de elementos de coerción, dada la carga simbólica y la influencia institucional que ejercieron sobre el Estado Colombiano y algunas de sus instituciones, para así potenciar la efectiva transferencia del modelo de la biblioteca pública como institución al servicio de la democracia.

Con relación a los instrumentos específicos, son las herramientas o mecanismos que cada actor y/o institución implementa o construye para poder posicionar su hipótesis como parte del principio metafísico preponderante, en esa vía, Surel (2008) plantea que en el campo de las políticas, algunos de esos instrumentos pueden ser el discurso como herramienta para posicionarse en la agenda pública, la emisión de una ley o la creación de una institución específica. Para el caso de esta política, los actores intervinientes hicieron uso del discurso como el instrumento más efectivo para consolidar el paradigma actual de la biblioteca pública, dado que a partir de un

discurso basado en ideas relacionadas con el modelo democrático de la sociedad, se logró posicionar a la biblioteca dentro de la agenda pública, como una institución social con grandes posibilidades de impacto en comunidades vulnerables, desembocando en la generación de una legislación que respaldó el funcionamiento institucional y permitió la posterior obtención de recursos.

Otro elemento retomado por Surel de la propuesta de Kuhn, está relacionado con los momentos de cambio que se presentan al interior del paradigma, dado que al aplicar dicha propuesta al análisis de las políticas públicas es posible identificar variaciones y procesos de transición en la política a estudiar; lo que se explica porque al igual que todo paradigma científico tiene un periodo vago o precientífico, un periodo normal y una fase de crisis, en el análisis de las políticas públicas también es posible identificar esos tres momentos.

Postura que se corrobora al analizar el desarrollo histórico de la biblioteca pública colombiana, donde se evidencia la existencia de un periodo vago que no presenta niveles elevados de conflicto, dado que durante los primeros años del desarrollo de la política, el Estado ejerció como único actor interviniente desde su posición de líder de la acción gubernamental, asignado funciones específicas a la biblioteca y asegurando su funcionamiento bajo los parámetros que dictara el gobierno de turno; situación que no llegó a propiciar tensión o disputa en el núcleo del paradigma, pero que sí generó un grado de inestabilidad ideológica durante sus primeros años, periodo que se mantuvo hasta el inicio de la campaña de cultura aldeana, donde se estableció el punto de partida para la construcción del paradigma liberal moderno, que posteriormente va a ser ajustado al modelo democrático de la biblioteca pública; dando paso al inicio de un periodo de política pública normal que ha sido reforzado por las ideas implementadas a través de los procesos de transferencia iniciados en la década del 50.

Al afirmar que la Política de Biblioteca Públicas se desarrolla en el marco de un periodo normal, no se quiere decir que al interior de la misma no se haya presentado ningún tipo de conflicto entre los actores y sus posturas, lo que sucede es que los actores se han movido bajo un marco conceptual que se encuentra guiado por ideas e intereses parecidos. Sin embargo, a lo largo de la consolidación del paradigma se

han presentado tres periodos de crisis que aunque no lograron fracturar o frenar los procesos que se venían desarrollando; sí propiciaron ajustes que terminaron potenciando el funcionamiento que ya traía la política, tales momentos fueron causados por el agotamiento de las ideas dominantes en el paradigma, lo que sumado a las presiones de modernización y de diversificación de los servicios ofertados, transformaron aspectos específicos de la manera como era percibida la biblioteca y la manera como funcionaba la política.

El primer momento de cambio se da en la década del 30 con la implementación de las bibliotecas aldeanas, acción que marcó una visión liberal y modernista de la biblioteca pública, siendo el inicio de la separación entre ésta y la escuela, al establecer misionariedades diferentes para cada una.

El segundo momento de cambio se da en la década del 50 como resultado de la implementación de procesos de transferencia de política donde se crean instituciones bibliotecarias que implementaron nuevos procedimientos y abogaron por una biblioteca moderna que estuviera al servicio de la democracia, desarrollando nuevas formas de prestar sus servicios y de entender la relación que tienen los usuarios con la lectura.

Por último, el tercer momento de cambio se da en década del 90 con la promulgación de la Constitución política de 1991, donde se plantea la obligación que tiene el Estado de asumir la biblioteca pública como un servicio público y gratuito que debe ofrecer a sus ciudadanos, dado que con él se posibilita el acceso a derechos sociales y culturales por parte de las comunidades, en especial las que presentan algún grado de vulnerabilidad.

Como consecuencia de lo anterior, se identifica que la política de bibliotecas públicas ha manejado un paradigma que no presenta mayores tensiones en su interior y que surge ligado *-como complemento-* a los procesos educativos de la escuela, siendo objeto de manera indirecta de la tutela de la iglesia *-quien ejercía control sobre la escuela-* sin profundizar en las posibilidades de impacto que tendría la biblioteca pública como una institución independiente que atienda a una misión propia; y cuyo momento máximo de tensión se encuentra en los años 30 cuando se

da un punto de giro hacia las ideas liberales de la modernidad, que desembocaran en el ideal democrático como espacio de encuentro de los actores y desde donde se va a dar la consolidación del paradigma, siendo el conjunto de ideas que se mantiene vigente hasta la fecha.

### **3.2 Los intereses**

Al momento de abordar la dimensión de los intereses es importante tener en cuenta que dicha tarea no se puede hacer sin identificar puntos de cruce y posibles relaciones con el paradigma y el contexto institucional en el que se desarrolla la Política, así como tampoco podría desarrollarse por fuera del contexto que ha presentado el país en temas de educación y cultura a lo largo de la Política; ya que de lo contrario no es posible identificar las motivaciones de los actores intervinientes, puesto que como lo manifiestan Palier y Surel, para entender los intereses es necesario prestar especial atención a “las lógicas de la acción colectiva, los cálculos y las estrategias desplegadas por los protagonistas en función de los costos y beneficios esperados de los posibles conflictos o posibles cooperaciones, y las consecuencias de las anticipaciones hechas por los individuos o por las organizaciones implicadas en la acción pública”. (Palier y Surel, 2005). Elementos que en el caso de esta Política, no implicaron el despliegue de grandes metodologías o instrumentos específicos que debieran ser utilizados por parte de los actores intervinientes; dado que por la presencia de un paradigma consolidado y sin mayores tensiones, los procesos de negociación fueron adelantados con un alto nivel de consenso y concertación, lo que facilitó la alineación de los intereses en torno del posicionamiento de un modelo de biblioteca pública al servicio de los ideales democráticos.

Otro elemento a tener en cuenta, es que más allá de la presencia del Estado, que ha ocupado un lugar central en casi todas las etapas de consolidación de la biblioteca pública colombiana, también se identifica la presencia de otros actores que han influido en el rumbo de la política, al punto que para las décadas del 70 y del 80 las acciones desarrolladas por actores como las Cajas de Compensación, la Biblioteca Luis Ángel Arango, la Biblioteca Pública Piloto de Medellín, y organismos

multilaterales como el CERLALC o la UNESCO, tuvieron mayor repercusión en la agenda pública y en el mismo desarrollo de la política, que las acciones del mismo Estado. Situación que reafirma el planteamiento de Oszlak y O'Donnell (1981) acerca de la importancia de mirar la totalidad de los actores sin jerarquizarlos previamente, dado que cada práctica refleja una determinada estrategia de acción que generalmente puede ser ejecutada de acuerdo al volumen de recursos y apoyos que cada actor pueda movilizar. Con base en ello, se identifica que dentro de la política de bibliotecas públicas, además del Estado, existen una serie de actores como resultado del capital simbólico, social, cultural y económico invertido durante momentos específicos de la Política han ocupado roles centrales que les permitieron determinar las acciones estratégicas de los demás.

Razón por la que resulta necesario identificar y categorizar a los actores intervinientes, ubicándolos dentro de una matriz que permita establecer cuáles han sido los intereses que se ponen en juego, así como los mecanismos que se utilizaron para instalarlos dentro de la política, por eso, se hace uso de varios elementos de la propuesta de Luis de Sebastián, acerca de la Matriz de involucrados. En ella se manejan las siguientes variables:

Identificación: normalmente en ella se deben separar los involucrados que se consideren favorecidos o que apoyen las acciones adelantadas por la política, de aquellos que se consideren perjudicados o estén en contra de las acciones implementadas; pero dada la particularidad de la política en cuestión, en esta matriz no se genera dicha separación, ya que los actores identificados se han mostrado a favor del desarrollo de las acciones implementadas.

Intereses: busca dar respuesta a las siguientes preguntas, ¿por qué los actores se encuentran interesados en tomar parte de la política?, ¿cuáles son sus intereses, los verdaderos y los que declaran públicamente? Para dar respuesta a estos interrogantes se debe tener conocimiento de determinantes socio económicos, políticos y culturales del contexto en el que se desarrolla la política.

Magnitud de los intereses: busca valorar la magnitud que presenta el interés y la importancia relativa que éste representa para cada uno de los actores.

Compromiso: es una variable que se relaciona directamente con la magnitud de los intereses, dado que se espera que quien tenga mayor interés en los resultados de la política, tendrá que asumir un mayor grado de compromiso y participación activa dentro de la política. Para De Sebastián una forma de identificar el grado de compromiso es clasificar a los actores en: líderes, seguidores entusiastas, seguidores tibios y espectadores interesados.

Poder: esta variable debe ser valorada teniendo en cuenta aspectos como los recursos materiales y no materiales, la capacidad de movilización, las conexiones políticas, la capacidad de acceder a los centros de toma de decisiones públicas; el acceso a medios como posibilidad de difundir sus posturas y legitimarlas ante la opinión pública, así como las relaciones *públicas -contactos-* con las que cada actor cuenta. Conjunto de elementos que permitirán establecer la categoría donde son ubicados.

Actores <sup>67</sup> / Identificación	Intereses	Magnitud de los Intereses	Compromiso	Poder
<b>Administración territorial (departamentos / municipios)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atender el mandato de ley de asegurar recursos para el funcionamiento de las bibliotecas públicas que se encuentran bajo su jurisdicción.</li> <li>- Ofertar servicios desde la biblioteca para dar cumplimiento a las exigencias culturales de los ciudadanos.</li> <li>- Algunos departamentos y municipios han mostrado interés en crear espacios culturales desde la biblioteca</li> </ul>	Baja (hace presencia durante un periodo de tiempo corto de la política y sus actuaciones se dan de manera intermitente sin articularse plenamente con otros actores)	Espectador interesado (son pocas las acciones que realiza y actúa en función del contexto, a partir de las acciones realizadas por otros actores)	Alto (cuenta con los recursos y el posicionamiento o institucional que le permitiría desarrollar acciones libremente dentro de la política)

<sup>67</sup> La ubicación de los actores dentro de la matriz se hace siguiendo un orden alfabético y no implica la existencia de jerarquía entre los mismos.

	pública.			
<b>Biblioteca Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posicionarse dentro de la estructura gubernamental como la entidad líder en todos los procesos de la biblioteca pública.</li> <li>- Contar con los recursos económicos y administrativos para desarrollar acciones en el territorio a través de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.</li> <li>- Posicionar a la biblioteca pública dentro de la agenda gubernamental como una institución social importante para el país.</li> <li>- Implementar un modelo básico de servicios bibliotecarios que se ajusten al paradigma a través de la entrega de lineamientos de funcionamiento y de trabajo con la comunidad.</li> </ul>	Alta (hace presencia durante varias de las etapas de desarrollo de la biblioteca pública y sus acciones tienen una repercusión importante tanto en otros actores como en su posicionamiento dentro de la agenda pública)	Líder (realiza acciones de manera continua y está dispuesto a asumir costos en diferentes ámbitos de la política)	Alto (cuenta con los recursos y el posicionamiento institucional que le permitiría desarrollar acciones libremente dentro de la política)
<b>Biblioteca Luis Ángel Arango</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernizar los servicios bibliotecarios que se prestan en el país.</li> <li>- Hacer presencia en el territorio con una oferta cultural que obedece a un ejercicio de responsabilidad social.</li> <li>- Convertirse en referente del quehacer bibliotecario</li> </ul>	Alta (hace presencia durante varias de las etapas de desarrollo de la biblioteca pública y sus acciones tienen una repercusión importante tanto en otros actores como en su	Líder (realiza acciones de manera continua y está dispuesto a asumir costos en diferentes ámbitos de la política)	Alto (cuenta con los recursos y el posicionamiento institucional que le permitiría desarrollar acciones libremente dentro de la política)

	del país, posicionándose dentro de la agenda pública.	posicionamiento dentro de la agenda pública)		
<b>Biblioteca Pública Piloto de Medellín</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar un modelo de biblioteca que se ajuste a la propuesta diseñada por la UNESCO para los servicios bibliotecarios en países del tercer mundo.</li> <li>- Diversificar los servicios que presta la biblioteca pública, potenciando el trabajo comunitario y de extensión bibliotecaria.</li> <li>- Convertirse en referente del quehacer bibliotecario del país, posicionándose dentro de la agenda pública.</li> </ul>	Alta (hace presencia durante varias de las etapas de desarrollo de la biblioteca pública y sus acciones tienen una repercusión importante tanto en otros actores como en su posicionamiento dentro de la agenda pública)	Líder (realiza acciones de manera continua y está dispuesto a asumir costos en diferentes ámbitos de la política)	Intermedio (cuenta con recursos o alcances limitados, lo que le condiciona a no poder desarrollar acciones libremente dentro de la política)
<b>Cajas de compensación familiar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumplir con la ley en lo que respecta a los mecanismos a través de los que las cajas de compensación pueden brindar servicios a la sociedad.</li> <li>- Hacer presencia en el territorio con una oferta cultural que obedece a un ejercicio de responsabilidad social.</li> <li>- Convertirse en referente del quehacer bibliotecario del país, posicionándose dentro de la agenda pública.</li> </ul>	Alta (hace presencia durante varias de las etapas de desarrollo de la biblioteca pública y sus acciones tienen una repercusión importante tanto en otros actores como en su posicionamiento dentro de la agenda pública)	Seguidor entusiasta (realiza acciones de manera continua, y ocasionalmente está dispuesto a asumir costos en diferentes ámbitos de la política)	Alto (cuenta con los recursos y el posicionamiento o institucional que le permitiría desarrollar acciones libremente dentro de la política)
	- Liderar procesos de fomento de la cultura escrita	Alta (hace presencia	Líder (realiza acciones de	Alto (cuenta con los

<b>CERLALC</b>	<p>a través de la biblioteca pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Potenciar la circulación de materiales de calidad a través de la biblioteca pública.</li> <li>- Establecer lineamientos para el funcionamiento de la biblioteca pública bajo un modelo estandarizado en sintonía con los estándares internacionales.</li> </ul>	<p>durante varias de las etapas de desarrollo de la biblioteca pública y sus acciones tienen una repercusión importante tanto en otros actores como en su posicionamiento dentro de la agenda pública)</p>	<p>manera continua y está dispuesto a asumir costos en diferentes ámbitos de la política)</p>	<p>recursos y el posicionamiento o institucional que le permitiría desarrollar acciones libremente dentro de la política)</p>
<b>Colcutura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integrar a la biblioteca pública al sector cultura</li> <li>-Organizar el funcionamiento de la biblioteca pública como un sistema con cobertura territorial.</li> <li>- Integrar a las bibliotecas públicas dentro de los planes de desarrollo de los diferentes entes territoriales.</li> <li>- Transmitir a través de la biblioteca pública, un modelo de sociedad que se ajuste a los preceptos planteados por la democracia y el ejercicio ciudadano.</li> </ul>	<p>Alta (hizo presencia durante varias de las etapas de desarrollo de la biblioteca pública y sus acciones tienen una repercusión importante tanto en otros actores como en su posicionamiento dentro de la agenda pública)</p>	<p>Líder (realizó acciones de manera continua y está dispuesto a asumir costos en diferentes ámbitos de la política)</p>	<p>Alto (contó con los recursos y el posicionamiento o institucional que le permitiría desarrollar acciones libremente dentro de la política)</p>
<b>Editores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tener acceso a las bibliotecas públicas como un espacio de circulación de materiales.</li> <li>- Establecer relaciones comerciales con el Estado,</li> </ul>	<p>Intermedia (hace presencia durante un periodo de tiempo corto de la política, pero sus actuaciones</p>	<p>Seguidor tibio (realiza acciones de manera limitada, y ocasionalmente está dispuesto</p>	<p>Alto (cuenta con los recursos y el posicionamiento o institucional que le permitiría</p>

	<p>buscando suplir la demanda establecida en los procesos de dotación y actualización de las bibliotecas públicas.</p> <p>- Potenciar la circulación de materiales de calidad a través de la biblioteca pública.</p>	<p>generar repercusión en la política y logra articularse con otros de los actores interesados)</p>	<p>a asumir costos en diferentes ámbitos de la política)</p>	<p>desarrollar acciones libremente dentro de la política)</p>
<p><b>Escuela Interamericana de Bibliotecología</b></p>	<p>- Profesionalizar la labor de los bibliotecarios, posicionando a sus profesionales como poseedores de un saber especializado.</p> <p>- Estandarizar la manera como se prestan los servicios de la biblioteca pública, bajo un modelo basado en el funcionamiento de las bibliotecas anglosajonas.</p> <p>- Comprender el papel que desempeña la política pública para el funcionamiento de la biblioteca pública en Colombia</p>	<p>Alta (hace presencia durante varias de las etapas de desarrollo de la biblioteca pública y sus acciones tienen una repercusión importante tanto en otros actores como en su posicionamiento dentro de la agenda pública)</p>	<p>Seguidor entusiasta (realiza acciones de manera continua, y ocasionalmente está dispuesto a asumir costos en diferentes ámbitos de la política)</p>	<p>Intermedio (cuenta con recursos o alcances limitados, lo que le condiciona a no poder desarrollar acciones libremente dentro de la política)</p>
<p><b>Fundación Rockefeller</b></p>	<p>- Establecer un modelo de formación de profesionales en bibliotecología con una visión de la biblioteca pública como vehículo para potenciar las ideas democráticas y la formación de ciudadanos conocedores de sus deberes y derechos</p>	<p>Baja (hace presencia durante un periodo de tiempo corto de la política y sus actuaciones se dan de manera intermitente)</p>	<p>Seguidor tibio (realiza acciones de manera limitada, y ocasionalmente está dispuesto a asumir costos en diferentes</p>	<p>Alto (cuenta con los recursos y el posicionamiento o institucional que le permitiría desarrollar acciones</p>

	para con la sociedad.		ámbitos de la política)	libremente dentro de la política)
<b>Fundalectura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posicionar los procesos de lectura dentro de los servicios que se ofrecen desde la biblioteca pública.</li> <li>- Potenciar la circulación de materiales de calidad a través de la biblioteca pública.</li> </ul>	Intermedia (hace presencia durante un periodo de tiempo corto de la política, pero sus actuaciones generan repercusión en la política y logra articularse con otros de los actores interesados)	Seguidor entusiasta (realiza acciones de manera continua, y ocasionalmente está dispuesto a asumir costos en diferentes ámbitos de la política)	Alto (cuenta con los recursos y el posicionamiento o institucional que le permitiría desarrollar acciones libremente dentro de la política)
<b>IFLA-UNESCO</b>	- Orientar el funcionamiento de la biblioteca pública como una institución que se estructura a nivel global bajo los mismos lineamientos, promoviendo los valores democráticos dentro de la sociedad y ayudando a la formación de ciudadanos informados.	Alta (hace presencia durante varias de las etapas de desarrollo de la biblioteca pública y sus acciones tienen una repercusión importante tanto en otros actores como en su posicionamiento dentro de la agenda pública)	Líder (realiza acciones de manera continua y está dispuesto a asumir costos en diferentes ámbitos de la política)	Alto (cuenta con los recursos y el posicionamiento o institucional que le permitiría desarrollar acciones libremente dentro de la política)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr que las bibliotecas públicas sean vistas como un elemento cultural de gran importancia para los procesos comunitarios en el territorio.</li> <li>- Incrementar los índices de</li> </ul>	Alta (hace presencia durante varias de las etapas de desarrollo de la biblioteca pública y sus acciones tienen una	Líder (realiza acciones de manera continua y está dispuesto a asumir costos en diferentes ámbitos de la	Alto (cuenta con los recursos y el posicionamiento o institucional que le permitiría desarrollar

<b>Ministerio de Cultura</b>	<p>lectura a través de acciones y estrategias que se desarrollen desde la biblioteca pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceder a los recursos necesarios para dar continuidad a los planes y proyectos que actualmente se están desarrollando en torno de la biblioteca pública.</li> <li>- Permitir a poblaciones vulnerables el acceso a servicios ligados en primera medida a la cultura escrita y posteriormente a las nuevas tecnologías de la información, a través de la biblioteca pública.</li> <li>- Transmitir a través de la biblioteca pública, un modelo de sociedad que se ajuste a los preceptos planteados por la democracia y el ejercicio ciudadano.</li> <li>- Contar con una Red de bibliotecas que haga presencia institucional en los territorios, especialmente en los municipios con mayor grado de vulnerabilidad.</li> <li>- Incrementar los índices de lectura a través del uso de la biblioteca pública y los servicios que en ella se</li> </ul>	<p>repercusión importante tanto en otros actores como en su posicionamiento dentro de la agenda pública)</p>	<p>política)</p>	<p>acciones libremente dentro de la política)</p>
------------------------------	--	--	------------------	---

	ofertan.			
<b>Ministerio de Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hacer de la biblioteca pública una entidad que brinde apoyo a los procesos escolares.</li> <li>- Transmitir un ideal de cultura y educación a poblaciones que se encontraban fuera del sistema escolar, bajo el modelo ideológico establecido por el gobierno de turno (Liberales / Conservadores).</li> </ul>	Alta (hizo presencia durante varias de las etapas de desarrollo de la biblioteca pública y sus acciones tienen una repercusión importante tanto en otros actores como en su posicionamiento dentro de la agenda pública)	Seguidor tibio (realizó acciones de manera limitada, y ocasionalmente estuvo dispuesto a asumir costos en diferentes ámbitos de la política)	Alto (cuenta con los recursos y el posicionamiento o institucional que le permitiría desarrollar acciones libremente dentro de la política)
<b>OEA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potenciar el funcionamiento de la biblioteca pública como vehículo para potenciar las ideas democráticas y la formación de ciudadanos.</li> </ul>	Baja (hace presencia durante un periodo de tiempo corto de la política y sus actuaciones se dan de manera intermitente)	Seguidor tibio (realiza acciones de manera limitada, y ocasionalmente está dispuesto a asumir costos en diferentes ámbitos de la política)	Alto (cuenta con los recursos y el posicionamiento o institucional que le permitiría desarrollar acciones libremente dentro de la política)

Tabla 1. Matriz para el análisis de involucrados.

A través de la matriz es posible identificar la poca tensión que se presenta entre los actores intervinientes, debido a que la gran mayoría de los intereses puestos en juego se encuentran alineados con el segundo principio metafísico del paradigma, donde a través del ideal democrático, la biblioteca se presenta como elemento benéfico para las comunidades con las que trabaja, potenciando el establecimiento del ejercicio ciudadano. Situación que ratifica la presencia de un paradigma consolidado, cuyo desarrollo se ha dado en torno de un periodo normal de política.

Por otra parte, se identifica el interés de las instituciones gubernamentales que lideran el sector cultura -*Colcultura y el Ministerio de Cultura*- por incrementar los niveles de cobertura y utilizar la biblioteca pública como vehículo para establecer presencia gubernamental -*con el objetivo de fomentar la idea de pertenecía a la Nación gracias a las acciones de un Estado que cumple con la obligación de dar bienestar a sus ciudadanos*- al interior de territorios donde tradicionalmente dicha presencia ha sido prácticamente nula, ya sea por las limitantes que se presentan por la ubicación geográfica de dichos territorios o por las condiciones sociales en las que se ven insertas al estar en medio del conflicto armado colombiano.

Resulta llamativo ver como más allá del impacto logrado por los organismos multilaterales que han intervenido en la política de bibliotecas públicas, el compromiso mostrado por ellas ha sido intermitente -*o acotado a acciones y momentos puntuales*- ubicándose varios de ellos dentro de la matriz en la categoría de seguidores tibios, limitándose a desarrollar procesos específicos de transferencia, que una vez lograron su objetivo y fueron integrados al esquema bibliotecario del país, dejaron de ser acompañados de manera directa por estas entidades, para que fuera el Estado Colombiano quien se encargara de dar continuidad a los procesos. Lo que da cuenta de que el interés de estas instituciones no estaba puesto plenamente en el desarrollo y evolución de la biblioteca pública, sino en movilizar procesos de carácter ideológico a través de la misma; a la vez que permite identificar el gran capital simbólico que poseen dichos organismos, ya que gracias a él no se ven obligadas a asumir altos costos de permanencia y compromisos para lograr impactos y transformaciones fundamentales dentro de la política.

Con respecto a las administraciones territoriales se puede identificar que siendo uno de los actores más importantes en el proceso de operativización de la política, muestra un bajo interés por hacer parte de la misma, situación que no tiene que ver con el poder para actuar que tienen las administraciones, sino que se relaciona con la magnitud del interés, quizá porque dentro de las prioridades de dichas administraciones, no se encuentra el sector cultura.

Con la matriz también se puede identificar que a lo largo del desarrollo de toda la política, las instituciones gubernamentales del sector cultura han asumido un nivel

de compromiso elevado, lo que le ha permitido al Estado *-entendiendo que el accionar de dichas instituciones se hace en representación, bajo los lineamientos y con los recursos de éste último-* el gozar de un rol de liderazgo que lo ubica como actor principal de la política. Posición de privilegio que le permite direccionarla y así contar con el capital social necesario para alcanzar sus intereses a un menor costo del que debe asumir cualquier otro actor para poder alcanzarlos.

Al terminar este apartado, es de resaltar que una de las ventajas que trae consigo el análisis de la dimensión de los intereses a través de la matriz de involucrados, es que dentro de su proceso de construcción se hace uso de una perspectiva cualitativa que toma en cuenta intereses materiales, culturales y sociales; elementos que deben estar presentes al momento de realizar el análisis de una política de carácter social, como lo es la de bibliotecas públicas en Colombia.

### **3.3 Las Instituciones**

Para dar paso al análisis de la dimensión de las instituciones, se debe iniciar el proceso teniendo en cuenta que dentro de cualquier política el ámbito institucional resulta ser marco de acción para todos los actores intervinientes, quienes deben regirse por la normatividad existente, moviéndose de acuerdo a las dinámicas y reglas establecidas por las instituciones que se encuentren instaladas como parte de la agenda de la política, convirtiéndolas en “un recurso estratégico para los actores que reaccionan a los cambios en la política, ofreciéndoles nuevas oportunidades y la introducción de nuevos desafíos” (Surel, 2008). Es por eso, que para generar un análisis completo de la dimensión, se deben tener en cuenta las relaciones institucionales que se han presentado a lo largo de toda la política; para tal fin, se debe hacer uso de una mirada histórica que permita identificar los desarrollos institucionales tanto de las diferentes instituciones como del conjunto institucional, lo que en palabras de Palier y Suriel (2005) va a permitir identificar cuáles son los recursos y las limitaciones institucionales que gobiernan las interacciones dentro del campo estudiado, para de esa manera poder entender el comportamiento institucional que se presenta y su grado de injerencia en el desarrollo de la política.

Con el fin de llegar a dicho entendimiento, es necesario delimitar lo que se entiende por institución, para lo que se recurre al institucionalismo histórico, desde donde una de sus miradas define que éstas son el conjunto de procedimientos, rutinas, normas y convenciones incrustadas en la estructura organizativa de una entidad política o de la economía política (Hall y Taylor, 1996) elementos que a la vez que construyen el marco de acción para los actores que intervienen en la política, son construidos desde la dimensión de las ideas y reciben influencia constante desde la dimensión de los intereses, propiciando entrecruzamientos y el moldeamiento continuo entre sí.

Entendiendo que como se identificó desde la dimensión de los intereses, a lo largo de todo el desarrollo de la biblioteca pública, el Estado *-representado durante la parte final de la política por un conjunto de instituciones gubernamentales pertenecientes al sector cultura, aunque en los inicios de la política fue representado por las instituciones virreinales, a las que le siguieron algunas instituciones del sector educación-* ha logrado instalarse en el centro de la agenda de la política, asumiendo un rol de liderazgo bastante importante que lo ubica como actor principal de la misma y le permite dar un direccionamiento a la política en función de sus intereses; ejemplo de ello es que fue el Estado *-en ese momento representado por las instituciones virreinales-* quien decide establecer la función pública de las bibliotecas, situación que acorde a las necesidades institucionales del momento, terminó ligando la biblioteca al sector educación *-y a la Iglesia-* bajo una relación indirecta de tutelaje por parte de la escuela, situación que en sus comienzos negó a la biblioteca pública la posibilidad de contar con una institucionalidad propia.

Elemento que perduró hasta los años 30 del siglo XX, cuando pese a las resistencias de la iglesia y la escuela; bajo los preceptos del gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo se inició un proceso de separación institucional entre la escuela y la biblioteca pública, otorgando a ésta última una misionalidad que si bien no la separó plenamente de los procesos educativos, si le otorgó una institucionalidad propia, enfocada en divulgar el ideal moderno a través del acceso a la cultura escrita y a una oferta cultural dentro de comunidades con distintos grados de vulnerabilidad y con dificultades de acceso a los procesos de educación formal.

Para la década del 50 entran en el escenario de la política una serie de organismos de carácter multilateral que haciendo uso de su poder institucional y de su capital simbólico, logran que el Estado preste atención a las limitantes institucionales que para ese momento presentaba la biblioteca pública y desde allí se generen sinergias y articulaciones que van a permitir dar inicio a una serie de transferencias de política que persiguieron la modernización de los servicios bibliotecarios, integrando una nueva visión institucional de la biblioteca pública, la de una entidad al servicio de los valores democráticos que estuviera enfocada en los procesos de formación ciudadana. Sinergia institucional que ayudó en la creación de tres entidades que van a fortalecer de manera importante la manera como funciona y se piensa la biblioteca pública colombiana, otorgándole un lugar de mayor visibilidad entre la sociedad en general y en el esquema institucional gubernamental.

Como producto de esa nueva visión institucional que se suma a un proceso de reestructuración del Estado, en 1968 se produce un cambio que termina de consolidar la separación entre la biblioteca pública y la biblioteca escolar, dado que con la creación de Colcultura la biblioteca pública queda bajo la tutela de ésta y se reafirma como una institución de carácter cultural. Elemento que además de generar un cambio en el paradigma, brinda un entorno institucional favorable para iniciar procesos de funcionamiento en el territorio, lo que propicia el desarrollo de una red que permita dar mayor cobertura territorial, con un claro norte institucional que será entregado desde una coordinación *-que para la fecha estaba encontrando su lugar dentro del instituto recién creado-* en la estructura de Colcultura. Proceso que favoreció el que en 1978 se creara la Red Nacional de Bibliotecas Públicas como un elemento que da cuenta de los avances institucionales logrados y que marca el inicio de una nueva etapa al interior de la política de bibliotecas públicas.

A partir de los esfuerzos e iniciativas adelantadas desde la coordinación de la RBNP, la biblioteca pública fue consolidándose institucionalmente, lo que le permitió posicionarse en la agenda pública, situación que en conjunción con un nuevo proceso de reforma estatal propiciado por la Constitución Política de 1991, permitió que la biblioteca pública se fortaleciera institucionalmente como entidad de carácter cultural no solo en el esquema gubernamental existente sino también en los espacios territoriales en los que lograba incrementar lentamente su presencia.

Fortalecimiento que es respaldado en 1997 desde el ámbito nacional con la creación del Ministerio de Cultura, hecho que favoreció a toda la institucionalidad del Sector. Lo que sumado al crecimiento de la presencia de la biblioteca pública en el territorio y al desarrollo de redes bibliotecarias en ciudades como Bogotá y Medellín, atrajo el interés de actores políticos y de las altas esferas del gobierno; trayendo como resultado el que en el año 2002 se aseguraran los recursos para el desarrollo de un Plan de carácter nacional que involucraría a instituciones de los sectores de educación, cultura y nuevas tecnologías, permitiendo desarrollar el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas y el Plan Nacional de Lectura y Escritura, como estrategias del gobierno nacional para construir una estructura cultural y educativa que hiciera presencia en el territorio como muestra de la institucionalidad gubernamental.

Objetivo que teniendo en cuenta los resultados obtenidos por gobierno de Juan Manuel Santos, (2010-2014 y 2014-2018) y el funcionamiento de la RNBP, fue alcanzado de manera satisfactoria, dando cuenta de una biblioteca pública con una estructura institucional consolidada, con respaldo gubernamental, y por parte de la sociedad civil, con una muy buena percepción acerca de los servicios que presta.

En el proceso de análisis se identificó que un punto débil del actuar institucional se encuentra en el compromiso limitado que muestran los agentes territoriales, elemento que aunque se presenta como de obligatorio cumplimiento en la legislación y diferentes normativas existentes, en la práctica sólo es cumplido por un bajo porcentaje de los agentes territoriales, razón por la que la biblioteca pública requiere de mayor respaldo institucional en este campo, buscando la implementación de mecanismos que permitan la articulación efectiva de este actor, como parte fundamental del engranaje de la política.

Al contar con una perspectiva completa del proceso de desarrollo de la biblioteca pública colombiana y su política, y a través de las acciones y el discurso manejado por los actores *-dimensión de los intereses-* se puede identificar como la institucionalidad *-dimensión de las instituciones-* se relaciona con el paradigma construido alrededor de la biblioteca pública como institución democrática y moderna *-dimensión de las ideas-*, reafirmando que la base de la estructura institucional de la

política se asienta sobre el segundo principio metafísico de la Política de Bibliotecas Públicas; ratificando con ello la interdependencia que presentan las dimensiones de las tres i al momento de poner en marcha una política pública.

## **A manera de cierre: reflexiones finales**

Teniendo en cuenta que los apartados de la investigación fueron generando hallazgos relacionados con diversos aspectos de la Política de Bibliotecas Públicas en Colombia, para culminar el proceso de investigación se presentan algunos elementos que vale la pena resaltar como resultado del trabajo presentado en los capítulos previos; a la vez que se hace un pequeño ejercicio de reflexión acerca de la utilidad que tienen las propuestas metodológicas y conceptuales utilizadas.

El primer elemento a resaltar es la importancia que tiene para la región y específicamente para un país como Colombia, el avanzar en la exploración de enfoques, modelos y teorías que puedan nutrir y sustentar la realización de análisis de tipo cualitativo que se salgan del esquema administrativo, técnico y economicista que ha primado en los estudios sobre las políticas públicas latinoamericanas; posibilitando la producción de conocimiento desde una mirada propia de las ciencias sociales, para desde allí obtener una mirada completa de las políticas públicas que se desarrollan en la región. Conocimiento que se presenta como necesario si se busca entender la manera como se estructura una política pública de acuerdo al contexto en el que se desarrolla, y brindar información que sea útil para lograr el impacto esperado y requerido.

Con relación al enfoque de las tres i, resulta ser una propuesta dinámica que al estar conformada por dimensiones flexibles que pueden ser trabajadas de manera independiente con la posibilidad de generar cruces de información, permite identificar elementos puntuales en una primera fase del proceso, para después ponerlos en contexto con el conjunto de la política, permitiendo trabajar de manera paralela o integrada elementos micro y elementos macro, con una mirada amplia que dé cuenta de la manera como los elementos se articulan y conforman la estructura de la política. Razón por la que el enfoque de las tres i puede ser aplicado en el análisis de cualquier política pública.

Resulta igualmente importante para este tipo de análisis, el hacerlos desde una mirada que integre el contexto histórico, lo que quizá implique abarcar periodos de

tiempo que para una investigación de carácter académico pueden resultar bastante grandes, sin embargo, al hacerlo se consigue contar con una mirada que permite ver y comprender los procesos de manera más amplia, identificando particularidades institucionales o comportamientos previos de los actores, que de otra manera no son fácilmente identificables, pudiendo llevar a la generación de análisis errados al no contar con un contexto total del proceso; motivo por el que en este tipo de investigaciones el tiempo se convierte en una gran dimensión que engloba a las tres i, ya que todo el proceso de construcción de las ideas, los intereses y las instituciones como categorías, se enmarcan dentro de la dimensión temporal como una secuencia de hechos y acciones que estructuran el funcionamiento de cualquier política pública.

Enfoque desde el que en este trabajo se abordó la política para bibliotecas públicas de Colombia, y en el que luego de hacer uso de las fuentes a las que se tuvo acceso, se identifica que la hipótesis planteada al momento de iniciar la investigación es verdadera, ya que el desarrollo de la biblioteca pública colombiana y de la política implementada en torno a ella, han sido movilizadas principalmente por ideales modernistas que fueron puestos en juego atendiendo a los intereses de una clase dirigente de filiación liberal, razón por la que el paradigma que maneja la biblioteca pública colombiana se construye y se transforma con base en el ideal ilustrado bajo un modelo de sociedad moderna; modelo que fue reforzado por la presencia de organismos multilaterales que consolidaron la idea misional de la biblioteca pública como una institución al servicio de la democracia.

Afirmación que se sustenta en el hecho que los principales avances y transformaciones del paradigma y de la institucionalidad de la biblioteca pública, no sólo se dieron, sino que fueron promovidos en periodos de tiempo donde el gobierno estaba en manos de personas con ideales liberales *-a excepción de un momento coyuntural donde los conservadores se encontraban en el poder, pero con la particularidad que en ese momento la agenda de la política fue liderada por organismos multilaterales que manejaban una filosofía liberal-* estos momentos son:

- Creación de la biblioteca pública en Colombia, desarrollado durante el mandato de los Virreyes José Manuel Guirior (1773-1776) y Manuel Antonio Flórez (1776-1782), quienes compartían los ideales de la ilustración.
- Implementación de las bibliotecas aldeanas, desarrollado durante el mandato del presidente liberal Alfonso López Pumarejo (1934 -1938).
- Creación de instituciones bibliotecarias modernas: Desarrollado durante la década del 50, un periodo de crisis social donde los conservadores perdieron el poder a manos de una junta militar, pero donde el paradigma de la biblioteca fue movilizadado por organismos multilaterales que valiéndose de su capital simbólico y de un discurso basado en la idea de la democracia, lograron establecer alianzas con los gobiernos de turno.
- Creación de Colcultura y paso de la biblioteca al sector cultura: desarrollado durante el mandato del presidente liberal Alberto Lleras Restrepo (1966 - 1970).
- Creación de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas: desarrollado durante el mandato del presidente liberal Alfonso López Michelsen (1974 -1978)
- Descentralización del Estado y declaración del país como un Estado Social de Derecho: desarrollado durante el mandato de los presidentes liberales Virgilio Barco Vargas (1986 -1990) y Cesar Gaviria Trujillo (1990 - 1994).
- Promulgación de la Ley General de Cultura: desarrollado durante el mandato del presidente liberal Ernesto Samper Pizano (1994 -1998).
- Promulgación de la Ley de bibliotecas e Implementación del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas: desarrollado durante el mandato del presidente Alvaro Uribe Velez (2002 -2006 y 2006 - 2010), que si bien llega al poder con el apoyo de un partido con poco tiempo de fundación, había sido integrante durante varios años del partido liberal.
- Implementación del Plan Nacional de Lectura y Escritura: desarrollado durante el mandato del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014 -

2018), que si bien llega al poder con el apoyo de un partido con poco tiempo de fundación, había sido integrante durante varios años del partido liberal.

A partir de lo anterior se puede ver que a lo largo de casi toda la política, el Estado *-representado durante la parte final del proceso por un conjunto de instituciones gubernamentales pertenecientes al sector cultura, aunque en los inicios de la política fue representado por las instituciones virreinales, a las que le siguieron algunas instituciones del sector educación-* asumió un rol de liderazgo que le permitió direccionar las acciones de la política en concordancia con los intereses específicos de los gobiernos de turno, alternando dicho rol durante los años 70 y 80 con los organismos multilaterales intervinientes y con los nuevos actores bibliotecarios, pero manteniendo siempre en el marco del paradigma bibliotecario vigente y ajustado al contexto institucional que ha rodeado a la biblioteca.

Uno de los elementos más llamativos es la identificación de la manera como los gobiernos conservadores se han relacionado con la biblioteca pública, pues durante el periodo conocido como la hegemonía conservadora, la biblioteca se vio supeditada a ser vista como un complemento de la escuela, con una misión netamente funcional de ayudar a los procesos de alfabetización que se adelantaban desde al ámbito escolar. Y tras los cambios misionales de que fue objeto la biblioteca pública, se dio la particularidad que una vez se instala el paradigma democrático de la misma, en un ambiente de postguerra y temor ante el comunismo, las clases dirigentes se unen para celebrar el espíritu democrático de la biblioteca pública, razón por la que los conservadores le brindan su apoyo, aunque no con el entusiasmo que lo hicieron los liberales.

Igualmente es importante resaltar que con relación a los procesos de dependencia de la trayectoria, como lo propone North (1990) el rumbo de las políticas depende más de los individuos dentro de las instituciones que de las tecnologías que se usan para implementarlas. Lo que en el caso de la política de bibliotecas públicas se evidencia y se valida en el especial interés *-a veces declarado, a veces indirecto, hacia la biblioteca y su entorno institucional-*, puesto por algunos directores de Colcultura como Amparo Sinisterra, Carlos Valencia, Liliana Bonilla; y posteriormente por las Ministras de Cultura María Consuelo Araújo, Paula Marcela Moreno, Mariana

Garcés quienes durante sus gestiones apoyaron y priorizaron las necesidades de las bibliotecas públicas; de la misma manera que lo hicieron los directores de la BNC y el equipo de coordinación de la RNBP, siendo motores de la movilización institucional, lo que resultó vital para que la biblioteca pública haya mantenido e incrementado el apoyo institucional que necesitó durante su proceso de desarrollo.

Con base en el recorrido de la política *-hecho desde la mirada del institucionalismo histórico-*, se evidencia que el desarrollo institucional de la política para bibliotecas públicas en Colombia se ha dado de manera gradual, sin mayores tensiones internas y bajo el liderazgo del Estado con la intervención de organismos multilaterales que a través de su capital simbólico movilizaron a otros actores tanto del ámbito público como privado, posicionando a la biblioteca pública dentro de la agenda pública. Proceso que resultó ser exitoso en la medida que el paradigma y la presencia institucional de la biblioteca pública se encuentra plenamente consolidada, al punto de ser catalogada como una de la estructuras culturales más importantes para el país, tanto por los servicios que presta como por su importante presencia y cobertura en el plano territorial

Por último, es importante tener en cuenta que aunque el enfoque utilizado para la investigación no se centra en generar ningún tipo de evaluación del impacto y la efectividad de la política, es innegable que la suma de acciones adelantadas permite hablar de una política pública formalizada, funcionando bajo un paradigma consolidado, y sin mayores tensiones entre los actores intervinientes; conjunto de elementos que han posibilitado que la Política impacte de manera positiva en el funcionamiento de las bibliotecas públicas en Colombia; muestra de ello es la actual estructura de funcionamiento que presenta la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, lo que se suma a una percepción bastante favorable por parte de la opinión pública con respecto a las bibliotecas y la labor que éstas desempeñan al interior de las comunidades.

## Bibliografía

### **Artículos en revistas y contribuciones a obras colectivas**

ÁLVAREZ, Didier, GIRALDO, Yicel, MOLINA, Norfy, SIERRA, Luz Marina, ESTRADA, Liliana y VARGAS, Maricela. (2009) "Representaciones bibliotecarias sobre la biblioteca pública, la lectura, el lector, la promoción y la animación a la lectura en Medellín, Colombia" En: *Investigación Bibliotecológica*, Vol. 23, N° 49, pp. 197-240. México.

ÁLVAREZ, Didier y GÓMEZ, Juan Guillermo. (2002) "El discurso bibliotecario público sobre la lectura en América Latina (1950 - 2000): una revisión preliminar con énfasis en Colombia". En: *Revista Interamericana de Bibliotecología* Vol 25. N° 1 pp 11-36. Medellín.

ÁLVAREZ, Didier, JARAMILLO, Orlanda, MONTOYA, Mónica Y MONCADA, Daniel. (2005) "Políticas públicas para bibliotecas públicas: una propuesta de soluciones locales a problemas globales" En: *Investigación Bibliotecológica*, vol. 19, núm. 39, julio/diciembre, México.

BORNACELLY, Jaime, QUINTERO, Nathalia, CUARTAS, Deiman, RESTREPO, María y GIL, Duban. (2014) "Política pública de biblioteca pública en Medellín: hacia la construcción de una guía de evaluación". En: *Revista Interamericana de Bibliotecología*, vol. 37, n° 2, pp. 151-170. Medellín

DOLOWITZ, David y MARSH, David. (1996) "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature". En: *Political Studies Review*, 44(2), 343-357.

DOLOWITZ, David y MARSH, David. (2000) "Learning from Abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making". En: *Governance: An international journal of Policy and administration* Vol: 13.

DOLOWITZ, David y MARSH, David (2012) ""The future of policy transfer research". En: *Political Studies Review*, 10(3), 339-345.

ESPINAL, Nora y GUTIÉRREZ, Fernando (2014) "Supervivencia organizativa y legitimidad social: el caso de la Biblioteca Pública Piloto de Medellín (1952-2002)" En: *Estudios Sociológicos* Vol XXXII. P 619-647 México.

FARFÁN, Guillermo (2007) "El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales" En: *Polis* 2007, Vol 3, N° 1 pp87-124.

FRANCO, Carlos. (1992) "*Ciudadanía plebeya y organizaciones sociales en el Perú (otro camino para "otra" democracia)*". En: *PIRU*, año II, N° 4-5. Lima.

GIRALDO, Yicel; ROMÁN, Gloria y QUIROZ, Ruth (2009) "La biblioteca pública como ambiente educativo para el encuentro ciudadano: un estudio en la Comuna 1 de Medellín". En: *Revista Interamericana de Bibliotecología*. Ene. -Jun. 2009, vol. 32, no. 1; p. 47-84.

GARCÍA, Ángela, LANCHEROS, Érika, MORENO, Paul, RIVEROS, Juan, SALAMANCA, Óscar y URBINA, Liliana (2012) "La lectura y la función social de la biblioteca pública" En: *Giros de palabra: lectura y escritura en BiblioRed*, Red Distrital de Bibliotecas Públicas, Bogotá.

HALL, Peter y Thelen, Kathleen (2009) "Institutional change in varieties of capitalism". En: *Socio-Economic Review*. 7, 7-34. Chicago.

HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary (1996). "Political Science and the three New Institutionalisms". En: *Political Studies*, 44, 936-957.

HERRERA, Martha y DÍAZ, Carlos (2001) "Bibliotecas y lectores en el siglo XX colombiano: la Biblioteca Aldeana de Colombia" En: *Revista Educación y Pedagogía. Medellín: Facultad de Educación*. Vol. XIII, No. 29-30, p. 103-111. Medellín.

JARAMILLO, Orlanda, MONTOYA, Mónica (2000) "Revisión conceptual de la biblioteca pública" En: *Revista Interamericana de Bibliotecología*. Vol. 27, no. 1 (ene. - jun. 2004); p. 93-115. Medellín.

JARAMILLO, Orlanda, MONTOYA, Mónica, MONCADA, Daniel y VÉLEZ, Claudia (2004) "La biblioteca pública en Medellín: un acercamiento a su contexto legal". En: *Revista Interamericana de Bibliotecología*. Vol. 23, no. 1-2 (ene. - dic. 2000); p. 13-56. Medellín.

JARAMILLO, Orlanda, MONTOYA, Mónica Y MONCADA, Daniel (2005) "Biblioteca Pública: descripción de una propuesta metodológica para la construcción de su historia". En: *Revista Interamericana de Bibliotecología*. Vol. 28, No. 1 (ene.-jun. 2005); p. 169-186. Medellín.

JARAMILLO, Orlanda (2006) "*Políticas públicas para el desarrollo y fortalecimiento de las bibliotecas públicas*". En: *Revista Interamericana de Bibliotecología*. Vol.29 No. 1(Ene. Jun. 2006); p. 31-62. Medellín.

JARAMILLO, Orlanda, MONTOYA, Mónica y MONCADA, Daniel. (2007) "*Un reconocimiento a los actores de la biblioteca pública en Antioquia*". En: *Revista Interamericana de Bibliotecología*, Jul.- Dic. 2007, vol. 30, no. 2, p. 205-227. Medellín.

JARAMILLO, Orlanda y MÚNERA, María Teresa (2016) "La Escuela Interamericana de Bibliotecología, pionera en la formación de profesionales de la información". En: *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 39(3), 211-230. Medellín.

MARTÍNEZ, Lucila (1979) "La biblioteca pública en Colombia" En: *Revista Interamericana de Bibliotecología*, Universidad de Antioquia. Medellín.

- MARTÍNEZ, Lucila, (1981) "Realidad nacional de los servicios de información: Programa Nacional de Bibliotecas Públicas". En: *Revista Interamericana de Bibliotecología*, Universidad de Antioquia. Medellín.
- MEJÍA, Juliana (2012) "Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social" En: *Analecta Polit*, Vol 2, N° 3 (julio - diciembre 2012) p 141-164. Medellín.
- MENDOZA, Mónica y BARRAGÁN, Ana (2005) "Políticas culturales y participación en Colombia" En: *Revista Colombiana de Sociología* N° 24 pp 163-183. Bogotá.
- MELO, Jorge Orlando (2004) "Bibliotecas públicas y democracia", en *Memorias del Primer coloquio Colombo-Francés de Bibliotecas Públicas*, Bogotá, Embajada de Francia en Colombia y Ministerio de Cultura de Colombia.
- MELO, Jorge Orlando (2009) "Hacia una política de bibliotecas públicas y patrimoniales en Colombia: Un esfuerzo tardío pero indispensable, Comentario al documento del Ministerio de Cultura, Política de Lectura y Bibliotecas, 2008". En: *Libro del Ministerio Compendio de Políticas Culturales*, Documento de Discusión, Ministerio de Cultura, p 501. Bogotá.
- MORENO, Paul, RIVEROS, Juan y SALAMANCA, Óscar. (2012) "Lectura y biblioteca pública: perspectivas sociales en el discurso de la Modernidad". En: *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 2012, vol. 35, n°1. pp. 7-16. Medellín.
- O'DONNELL, Guillermo (2008) "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el estado y sus múltiples caras". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 42. (2008). Caracas.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En: *Redes*. 99-128. Buenos Aires.
- PALIER, Bruno y SUREL, Yves. (2005) "Les trois I, et l'analyse de l'État en action", En: *Revue française de science politique*, 55, 7-32. Paris.
- PATALANO, Mercedes (2004) "Las bibliotecas de América Latina en la sociedad de la información" En: *Investigación Bibliotecológica*, N. 36, México.
- PÉREZ, Pedro y SOLANAS, Facundo (2015) "Las políticas públicas para el trabajo académico y su negociación colectiva en el sistema universitario argentino. Actores, escenarios, procesos y definiciones". En: *Sudamérica N°4*. Mar del Plata.
- PIERSON, Paul (2000) "Rendimientos crecientes, trayectorias dependientes y el estudio de la política. Traducción de Héctor Sebastián Arcos En: *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Volumen VI, número 2, julio-diciembre 2017 Pp. 11-50. Guanajuato.

PIERSON, Paul. y SKOCPOL, Theda. (2008). "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea" En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 17 N°1, 7-38. Montevideo.

ROTH, Andre (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? En: *Estudios Políticos*, 33, 67-91. Bogotá.

SOLANAS, Facundo (2009) "El Mercosur Profesional: la construcción de políticas públicas para la integración regional". En: *Estudios Regionales y del Mercado de Trabajo* (5), pp. 25-42. La Plata.

SOLANAS, Facundo (2014) "Analizar una Política Pública Mercosuriana: el caso del ejercicio profesional y la acreditación universitaria regional" En: *Revista SAAP*, Vol. 8 (1), mayo, pp. 43-64. Buenos Aires.

SOLANAS, Facundo (2015) "De la europeización a la mercosurización de políticas públicas: Una comparación del proceso de Bolonia europeo y el Estado acreditador en el MERCOSUR" En: *Política Pública*, Revista del Departamento Gestión y Política Pública, Vol. 8 (2), Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.

SUREL, Yves. (2008) "Las políticas públicas como paradigmas". Traducción de Javier Sánchez En: *Estudios Políticos*, N° 33, pp 41-65. Medellín.

THELEN, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism in comparative politics". En: *Annual Reviews Political Science*. 2, 369-404.

### ***Documentos y publicaciones institucionales***

Biblioteca Nacional De Colombia (2009) "Política de lectura y bibliotecas". Bogotá.

Biblioteca Nacional De Colombia (2010) "Ley de Bibliotecas Públicas. Una guía de fácil comprensión" Bogotá.

Biblioteca Nacional De Colombia (2014) "Diagnóstico nacional de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas". Bogotá.

Congreso de la República - Colombia (1997) "Ley 397 de 1997 por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural". Bogotá

Congreso de la República - Colombia (2010) "Ley 1379 de 2010 por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas y se dictan otras disposiciones" Bogotá.

Declaración de Caracas (1972) "sobre la Biblioteca Pública como factor de desarrollo e instrumento de cambio en América Latina y el Caribe". Caracas.

Departamento Nacional de Estadística - Colombia (2000) "Informe técnico Encuesta de Hábitos de lectura, asistencia a bibliotecas y consumo de libros en Colombia". Bogotá.

Departamento Nacional de Estadística - Colombia (2005) "Informe técnico Encuesta de Hábitos de lectura, asistencia a bibliotecas y consumo de libros en Colombia". Bogotá.

Departamento Nacional de Estadística - Colombia (2007) "Informe técnico Encuesta de Consumo Cultural". Bogotá.

Departamento Nacional de Estadística - Colombia (2008) "Informe técnico Encuesta de Consumo Cultural". Bogotá.

Departamento Nacional de Estadística - Colombia (2010) "Informe técnico Encuesta de Consumo Cultural". Bogotá.

Departamento Nacional de Estadística - Colombia (2012) "Informe técnico Encuesta de Consumo Cultural". Bogotá.

Departamento Nacional de Estadística - Colombia (2014) "Informe técnico Encuesta de Consumo Cultural". Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación - Colombia (2003) "Documento Conpes 3222 de 2003 lineamientos del Plan Nacional de lectura y bibliotecas". Bogotá.

IFLA - UNESCO (1949) "Manifiesto IFLA / UNESCO sobre la biblioteca pública "la biblioteca pública, fuerza viva para la educación popular". París.

IFLA - UNESCO (1972) Manifiesto IFLA / UNESCO sobre la biblioteca pública "la biblioteca pública, institución democrática para la enseñanza, la cultura y la educación". París.

IFLA - UNESCO (1994) "Directrices IFLA / UNESCO para el desarrollo de servicios bibliotecarios públicos". París.

Instituto Colombiano de Cultura - Colcultura Colombia (1987) "Consolidación de la Red de Bibliotecas Públicas 1978" Bogotá.

Instituto Colombiano de Cultura - Colcultura Colombia (1987) "Plan nacional de bibliotecas públicas 1987-1990" Bogotá.

Instituto Colombiano de Cultura - Colcultura Colombia (1989) "Lineamientos para un plan nacional de cultura: plan temático de bibliotecas públicas", Bogotá.

Ministerio de Cultura - Colombia, (2017) "Política para la gestión del patrimonio bibliográfico y documental". Bogotá.

Ministerio de Cultura - Colombia, (2011) "La biblioteca pública que queremos" Colección Bibliotecas Vivas. Bogotá.

Ministerio de Cultura - Colombia, (2013) "Pautas para el descarte de materiales bibliográficos" Colección Bibliotecas Vivas. Bogotá.

Ministerio de Cultura - Colombia, (2013) "Servicios de información local" Colección Bibliotecas Vivas. Bogotá.

### **Libros**

DE SEBASTIAN, Luis. (1999) "Análisis de los involucrados. Documentos de trabajo proyecto conjunto INDES-Unión Europea". Banco Interamericano de Desarrollo. Nueva York.

DUBET, Francois. (2006). "El declive de la institución. Profesiones sujetos e individuos en la modernidad". Barcelona: Gedisa.

GLASER, Barney y STRAUSS, Anselm. (1967). "The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research". Aldine Publishing Company, New York.

HALL, Peter (2010) "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective", Cambridge University Press. New York.

KLIJN, Erik. (1998) "Redes de políticas públicas: una visión general". En Kickert, W. y Koppenjan, J.; (eds.) *Managing Complex Networks*. Sage. Londres.

JARAMILLO, Orlanda (2013) "Biblioteca pública, ciudadanía y educación social". Alfagrama. Buenos Aires.

MARSHALL, Thomas y BOTTOMORE, Tom (2005) "*Ciudadanía y clase social*". Buenos Aires: Losada.

MENDICOA, Gloria Edel; (2003); "Sobre Tesis y tesisistas. Lecciones de Enseñanza Aprendizaje". Bs. As: Espacio Editorial.

MOLINA, Luis Fernando (2012) "Historia de una empresa cultural : Biblioteca Luis Ángel Arango 1958-2008" Banco de la República. Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá.

MONCADA, Daniel (2005) "Políticas públicas para bibliotecas públicas en contextos locales". Universidad de Antioquia. Medellín.

MONCADA, Daniel (2008) "La biblioteca pública como institución social" Universidad de Antioquia. Medellín.

MUÑOZ, Hernán (2014) "La biblioteca aldeana de Colombia y el ideario de la República Liberal, 1934-1947: bibliotecas y cultura en Antioquia". Universidad del Rosario, Bogotá.

NORTH, Douglass (1990) "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge, Cambridge University Press.

SHERA, Jesse (1990) "Los fundamentos de la educación bibliotecológica". Universidad Autónoma de México, México D.F.

STEIN, Ernesto, TOMMASI, Mariano, ECHEBARRÍA, Koldo, LORA, Eduardo y PAYNE, Mark. (2006) "La política de las políticas públicas. progreso económico y social en América Latina. Informe 2006", Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta, 314 pp. Nueva York.

STREEK, Wolfgang. y THELEN, kathleen. (eds.) (2005). "Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies", Oxford University Press: Nueva York.

TAYLOR, Steven y BOGDAN, Robert (1984) "Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados"; traducción de Jorge Piatigorsky. Paidós, Barcelona.

VILAS, Carlos (2011) "Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina". Universidad Nacional de Lanús. Buenos Aires.

### ***Tesis y ponencias en congresos***

ESCOBAR, Catalina (2013) "Política de inclusión social: el papel de las bibliotecas públicas en el desarrollo de América Latina y el Caribe", ponencia presentada en el 4º Foro Mundial de Telecentros en Granada, España.

GARRIDO, Antonio y PARRA, Francisco (2009) "Nuevo institucionalismo y políticas públicas", ponencia, en IXº Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Málaga.

MELO, Jorge Orlando (2001) "Las bibliotecas públicas colombianas: ideales, realidades y desafíos", Conferencia dada en Bogotá.

MELO, Jorge Orlando (2008) "Las bibliotecas públicas en Colombia: una historia de sueños y frustraciones". En Primer Congreso Nacional de Bibliotecas Públicas, *Memorias*, Bogotá, Ministerio de Cultura.

MELO, Jorge Orlando (2010) "Las bibliotecas públicas colombianas: dónde estamos y para donde ir En los ocho años del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas". Conferencia dada en Bogotá.

RESTREPO, Fabio (1983) "Capacitación de recursos humanos para bibliotecas públicas: Informe preparado para el Gobierno de Colombia por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

ROTH, Andre (2008) "El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante para América latina?", Ponencia presentada para el I Congreso de Ciencia Política, Universidad de los Andes. Bogotá.

### **Sitografía**

Biblioteca Luis Ángel Arango:

<http://www.banrepcultural.org/servicios/catalogo-BLAA>

Biblioteca Nacional de Colombia:

<http://bibliotecanacional.gov.co/es-co>

Biblioteca Pública Piloto de Medellín:

<http://www.bibliotecapiloto.gov.co/>

Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe - CERLALC:

<https://cerlalc.org/>

Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES:

<https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE:

<https://www.dane.gov.co/>

Escuela Interamericana de Bibliotecología de la Universidad de Antioquia:

<http://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/institucional/unidades-academicas/escuelas/interamericana-bibliotecologia>

Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas - IFLA:

<https://www.ifla.org/ES/>

Fundalectura:

<https://fundalectura.org/>

Ministerio de Cultura de Colombia:

<http://www.mincultura.gov.co/Paginas/default.aspx>

Ministerio de Educación de Colombia:

[https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-channel.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-channel.html?_noredirect=1)

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura- OEI:

<http://www.oei.org.co/>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO:

<https://es.unesco.org/>

Presidencia de la República de Colombia:  
<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/presidencia.aspx>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia - PNUD:  
<http://www.co.undp.org/>

Red Cultural del Banco de la República:  
<http://www.banrepcultural.org/servicios/catalogo-BLAA>

Red de Bibliotecas Fundación EPM:  
<https://reddebibliotecas.org.co/>

Red Distrital de Bibliotecas Públicas - BiblioRed:  
<https://www.biblored.gov.co/node/1612>

Red Nacional de Bibliotecas Públicas - RNBP:  
<http://bibliotecanacional.gov.co/es-co/Bibliotecas-en-Red>

## Anexo 1. Legislación

Al tomar como referente la comunicación que existe entre los procesos de desarrollo de la biblioteca pública descritos en este texto y la legislación desarrollada, el contexto normativo se presenta a través de una tabla<sup>68</sup> que retoma lo más importante de las normas analizadas, definiendo el alcance territorial y el componente que es legislado a través de la norma, siendo necesario en las dos categorías, generar subcategorías que faciliten la labor contextual y de análisis.

En el caso del alcance territorial, las subcategorías a utilizar se ciñen a lo definido por la Constitución Política de 1991 donde se establece que las entidades territoriales con funciones administrativas para Colombia son: los departamentos, los municipios y los territorios de comunidades indígenas, afro y raizales, pero dado que a nivel administrativo y legal los territorios de comunidades indígenas, afro y raizales cumplen las mismas funciones de los municipios; las subcategorías a utilizar son:

- Nacional.
- Departamental.
- Municipal.

Existiendo la posibilidad que queden superpuestas entre sí dentro de los campos de análisis, ya que hay normas que a través de un mismo artículo o desde su generalidad tocan dos o tres de las subcategorías propuestas.

Con respecto al componente que es legislado a través de la norma, se proponen las siguientes subcategorías:

- Respaldo administrativo institucional
- Respaldo financiero
- Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios

Al igual que con la categoría anterior, estas subcategorías pueden quedar superpuestas dentro de un mismo campo de análisis en la medida que hay normas que abarcan una gran cantidad de elementos relacionados con la biblioteca pública.

---

68 Como parte del proceso de revisión y análisis documental se evidenció la utilización de métodos parecidos por parte de los bibliotecólogos Didier Álvarez, Orlanda Jaramillo y Daniel Moncada para la organización y presentación de información relacionada con los ejes normativos y conceptuales de la biblioteca pública colombiana.

<b>Año</b>	<b>Documento</b>	<b>Elementos que hacen referencia a la Biblioteca Pública</b>	<b>Alcance territorial en su implementación</b>	<b>Componente legislado a través de la norma</b>
1773	Decreto de la Junta Superior de Aplicaciones	Crea la Real Biblioteca Pública de Santafé en la ciudad de Bogotá, hoy con el nombre de Biblioteca Nacional de Colombia, siendo el punto de origen de la biblioteca pública en Colombia. La inauguración de la misma se da en 1777.	Nacional	Respaldo administrativo institucional Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios
1870	Decreto Orgánico de la Instrucción pública Primaria	Crea el cargo de Instructor General de Instrucción Pública a quien asigna entre otras tareas el procurar la creación de bibliotecas populares.  Establecer escuelas normales al interior de cada Estado, dentro de las cuales debe implementarse una biblioteca circulante compuesta de obras selectas y adecuadas a la instrucción.  El establecimiento de bibliotecas populares circulantes estará a cargo de la Nación	Nacional Departamental	Respaldo administrativo institucional Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios  Respaldo Financiero
1881	Decreto ejecutivo 533	Propone la creación y fomento de bibliotecas populares en todas las ciudades donde existieran instituciones docentes superiores. (sin embargo, no hay documentación que dé cuenta de la implementación del Decreto)	Nacional Municipal	Respaldo administrativo institucional Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios
1928	Ley 86 "Sobre Academias Nacionales, Sociedad Geográfica y otras disposiciones sobre instrucción pública"	Estimula la creación de bibliotecas especializadas en diferentes entidades del orden nacional con asignando recursos para su funcionamiento  Designación al Ministerio de Educación para que gestione ante las Asambleas Departamentales y las Gobernaciones la creación de "sendas" bibliotecas públicas en las capitales de los departamentos en donde no existan, y el fomento de las que ya existían. Haciendo lo propio respecto de los Consejos Municipales para la fundación y fomento de bibliotecas públicas municipales.	Nacional	Respaldo administrativo institucional Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios  Respaldo Financiero
1944	Ley 56 "Por la cual se estimula y	Con el fin de estimular el establecimiento y desarrollo de las Bibliotecas Departamentales. El Gobierno Nacional	Nacional Departamental	Respaldo administrativo institucional

	auxilia el establecimiento y desarrollo de las bibliotecas departamentales”	concederá un auxilio de quinientos pesos (\$500.00) moneda legal mensuales, para el sostenimiento de las instituciones mencionadas.		Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios  Respaldo Financiero
1951	Decreto 1776 “Por el cual se dispone la creación de bibliotecas Caro y Cuervo”	El Instituto Caro y Cuervo procederá a crear, en ciudades que no sean capitales de departamento, bibliotecas con el nombre "Caro y Cuervo", para uso público, teniendo en cuenta las necesidades generales de la cultura, el volumen de la población que puede aprovechar el nuevo servicio y las facilidades que otorguen las entidades públicas o privadas para su instalación.	Nacional  Municipal	Respaldo administrativo institucional  Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios  Respaldo Financiero
1951	Decreto 2504 “Por el cual se reglamenta el Decreto número 1776 de 28 de agosto de 1951”	La organización, administración y manejo de las bibliotecas “Caro y Cuervo”, estarán a cargo del Departamento de Biblioteca y Archivo Nacionales, Extensión Cultural y Bellas Artes del Ministerio de Educación Nacional.	Nacional	Respaldo administrativo institucional
1968	Decreto 3154 “Por el cual se crean el instituto colombiano de cultura y el consejo nacional de cultura”	Crea el Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA) al que le corresponde entre otras funciones el estímulo de bibliotecas.	Nacional	Respaldo administrativo institucional
1979	Plan Cuatrienal de desarrollo de la Red Colombiana de Bibliotecas Públicas	Entre los objetivos principales se espera poder lograr: Posicionamiento administrativo de los cuerpos directivos de la Red Colombiana de Bibliotecas Públicas. Fortalecimiento y adecuación de las ocho Bibliotecas Coordinadoras Regionales de la Red. Ordenación y puesta en marcha de los mecanismos indispensables para que las bibliotecas regionales cumplan su labor coordinadora de todas las bibliotecas públicas adscritas a la Red. Establecimiento de las salas infantiles y los servicios complementarios en las bibliotecas públicas de la red. Financiación de los programas acordados por los cuerpos directivos de la Red, en armonía con el Instituto Colombiano de Cultura.	Nacional	Respaldo administrativo institucional

1979	Ley 11 "Por la cual se reconoce la profesión de Bibliotecólogo y se reglamenta su ejercicio"	<p>Reconocimiento, dentro del territorio nacional de la profesión de Bibliotecólogo como un título profesional universitario</p> <p>Crea el Consejo Nacional de Bibliotecología a quien asigna entre otras funciones el formular recomendaciones a instituciones oficiales o privadas, relativas a la bibliotecología para lograr la promoción académica y social de la profesión.</p>	Nacional	Respaldo administrativo institucional
1982	Ley 21 "Por la cual se modifica el régimen del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones"	<p>Las obras y programas sociales que emprendan las Cajas de Compensación con el fin de atender el pago de subsidio en servicios o en especie, se realizarán exclusivamente en los campos y en el orden que a continuación se señala:</p> <p>3o. Educación integral y continuada; capacitación y servicios de biblioteca, debiendo localizarse en zonas de fácil acceso para las clases populares.</p>	Nacional	Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios
1991	Constitución Política de Colombia	<p>En lo que respecta a la biblioteca pública, aunque en el documento no se le menciona de manera tácita hay dos elementos que son de vital importancia para desarrollos posteriores:</p> <p>Se establecen procesos de descentralización administrativa donde los municipios reciben acceso a los recursos a la vez que les son asignadas tareas y responsabilidades en diversos sectores, entre ellos el de la cultura</p> <p>Se ratifica el derecho al acceso a la información y se establece que el acceso a la educación y a la cultura como fundamento de la nacionalidad y la identidad del país.</p>	Nacional Departamental Municipal	Respaldo administrativo institucional
1993	Ley 60 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias y se distribuyen recursos "	<p>Las participaciones a los municipios en los ingresos corrientes de la nación se destinarán a las siguientes actividades: En cultura: construcción, mantenimiento y rehabilitación de casas de cultura, bibliotecas y museos municipales, y apoyo financiero a eventos culturales y a agrupaciones municipales artísticas y culturales. Debiendo destinar el 5% de esos recursos a temas relacionados con la educación física, recreación, deporte, cultura, y aprovechamiento del tiempo libre.</p>	Nacional Municipal	<p>Respaldo administrativo institucional</p> <p>Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios</p> <p>Respaldo Financiero</p>

1993	Ley 98 “Por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano”	<p>Lograr la creación y el desarrollo en todo el país de nuevas librerías, bibliotecas y puestos de venta exclusivos para libros como estrategia para democratizar y fomentar el libro colombiano.</p> <p>Creación del Centro Nacional de Capacitación para contar con personal con formación tecnológica en espacios como bibliotecas que presten servicios a la comunidad</p> <p>Generar la compra de libros colombianos por lo menos para el 50% de las bibliotecas públicas registradas en Colcultura</p> <p>La creación, funcionamiento y sostenimiento de bibliotecas públicas deberá formar parte del equipo urbano de la comunidad.</p> <p>Los gobiernos departamentales y las alcaldías distritales y municipales, tomarán las providencias del caso para que todas las entidades territoriales cuenten con bibliotecas públicas en las áreas urbana y rural.</p> <p>El Gobierno Nacional incluirá todos los años en su presupuesto de rentas y ley de apropiaciones las partidas necesarias para crear, mejorar, dotar, sostener el mayor número posible de bibliotecas públicas, universitarias y escolares.</p>	<p>Nacional</p> <p>Departamental</p> <p>Municipal</p>	<p>Respaldo administrativo institucional</p> <p>Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios</p> <p>Respaldo Financiero</p>
1997	Ley 398 “Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”	<p>En lo que respecta a las biblioteca pública, establece que los gobiernos Nacional, Departamental, Distrital y Municipal consolidarán y desarrollarán la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, coordinada por el Ministerio de Cultura, a través de la Biblioteca Nacional, con el fin de promover la creación, el fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas públicas y mixtas y de los servicios complementarios que a través de éstas se prestan. Para ello, incluirán todos los años en su presupuesto las partidas necesarias para crear, fortalecer y sostener el mayor número de bibliotecas públicas en sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>Los municipios asignarán a las actividades culturales prioritariamente casas de la cultura y bibliotecas públicas, al menos un dos por ciento (2%), de los recursos regulados en el artículo 22 numeral 4º, de la Ley 60 de 1993.</p> <p>Un representante de cada Red Departamental de Bibliotecas tomará parte de su respectivo Concejo Departamental de Cultura</p>	<p>Nacional</p> <p>Departamental</p> <p>Municipal</p>	<p>Respaldo administrativo institucional</p> <p>Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios</p> <p>Respaldo Financiero</p>

1998	Decreto 1589 “por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Cultura - SNCu”	En el marco de las definiciones se establece que entre las redes culturales están las de los museos, bibliotecas, y casas de cultura. Siendo las bibliotecas una de las instancias del Sistema Nacional de Cultura	Nacional	Respaldo administrativo institucional
2001	Ley 715 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias y se dictan disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”	Corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias, entre otras el Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural.	Nacional Municipal	Respaldo Financiero
2001	Plan Nacional de Cultura 2001-2010 hacia una ciudadanía democrática y cultural.	En temas de bibliotecas se espera lograr: Que las bibliotecas se posicionen como redes de servicios e instituciones culturales siendo espacios de participación y de recuperación de Memoria. Las bibliotecas hagan parte de la Agenda de Conectividad adelantada por el Gobierno Nacional. Las bibliotecas, deben propiciar, tanto desde su oferta como desde sus programas de lectura, la posibilidad de que los lectores se enriquezcan con la diversidad cultural del país	Nacional	Respaldo administrativo institucional
2003	Ley 812 “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”	Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, y deja en firme la puesta en marcha del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas. Con este fin, se fortalecerán aproximadamente 500 bibliotecas públicas y privadas, se ampliará su dotación en materia de bienes y servicios, y se adelantarán campañas de promoción del libro y la lectura.	Nacional	Respaldo administrativo institucional
2003	Documento CONPES 3222 “Lineamientos Del Plan Nacional De Lectura y Bibliotecas”	Se asignan recursos y responsabilidades para que pueda ejecutarse el Plan nacional de Lectura y Bibliotecas cuyo objetivo principal es: mejorar los niveles de lectura y fortalecer los servicios prestados por las bibliotecas públicas colombianas. Así, se espera facilitar el acceso de manera equitativa de todas las comunidades rurales y urbanas a la información, el conocimiento y el	Nacional	Respaldo administrativo institucional Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios Respaldo Financiero

		entretenimiento a través de los libros.		
2010	Documento de Política de Lectura y Bibliotecas (Dentro del Compendio de Políticas Culturales)	<p>El documento plantea la necesidad de definir una política de lectura y bibliotecas que permita asegurar las posibilidades de acceso de toda la población colombiana a la lectura, la información y al conocimiento, sin discriminaciones de ningún tipo, a través de dos ejes fundamentales: acceso y memoria, que se materializan en el sistema de bibliotecas públicas y en el sistema de bibliotecas patrimoniales.</p> <p>En el eje del acceso se reafirma la concepción de los servicios bibliotecarios como un servicio público que debe ser financiado por el Estado para asegurar su sostenibilidad y crecimiento, con articulación entre nación, departamentos y municipios, para que las bibliotecas públicas y los planes de lectura estén inscritos como prioridad en los planes locales de desarrollo.</p> <p>Plantea la importancia que desde el Estado en sus diferentes niveles se desarrollen acciones en temas de sostenibilidad, cobertura, seguimiento, calidad de servicios bibliotecarios, formación de bibliotecarios, conectividad, articulación y participación.</p> <p>Se asigna a la biblioteca la responsabilidad de brindar acceso a los individuos y comunidades a las fuentes universales de información y conocimiento, trabajando en formación de ciudadanos con capacidad de lectura e interés por la cultura, la formación y el conocimiento.</p>	Nacional Departamental Municipal	Respaldo administrativo institucional
2010	Ley 1379 "Por la cual se organiza la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y se dictan otras disposiciones"	<p>Con respecto a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, plantea la necesidad de definir su política, regular su funcionamiento y establecer instrumentos para su desarrollo integral y sostenible.</p> <p>Otorga a la biblioteca pública el rol de institución de utilidad pública o de interés social, estableciendo la importancia que la biblioteca pública haga parte de los planes de desarrollo en todos los niveles territoriales.</p> <p>Las bibliotecas públicas estarán articuladas a través de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas a cargo del Ministerio de Cultura por intermedio de la Biblioteca Nacional de Colombia</p>	Nacional Departamental Municipal	Respaldo administrativo institucional Implementación y/o mejora de servicios bibliotecarios Respaldo Financiero

		<p>Se establecen servicios básicos y complementarios que deben prestar las bibliotecas públicas.</p> <p>Se crea el Comité Técnico Nacional de Bibliotecas Públicas como organismo asesor del Ministerio de Cultura, para la coordinación e impulso del desarrollo de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.</p> <p>Se establecen deberes de las entidades territoriales para con la biblioteca pública, asignando competencias a los departamentos y a los municipios.</p> <p>Se establecen mecanismos de financiación por medio del desarrollo del artículo 24 de la Ley 397 de 1997, no menos del 10% del total del incremento de IVA a que se refiere el artículo 470 del Estatuto Tributario, adicionado por la Ley 1111 de 2006, se destinarán a los efectos previstos.</p>		
2010	Plan Nacional De Desarrollo 2010-2014	<p>En temas de bibliotecas se espera: Continuar brindando conectividad en bibliotecas públicas.</p> <p>Las bibliotecas públicas se fortalezcan como espacios propicios para desarrollar programas de fomento a la lectura.</p> <p>Se establecerá un esquema de cofinanciación territorial, que apoyará la construcción y dotación de infraestructura cultural municipal, en particular orientado a las casas de la cultura, escuelas de danza, teatro, música y otros espacios culturales, incluidas las bibliotecas.</p>	Nacional	Respaldo administrativo institucional
2014	Plan Nacional De Desarrollo 2014 - 2018	<p>Continuar con la estrategia de adquisición de libros y otros materiales impresos, audiovisuales y digitales, para la dotación de bibliotecas públicas.</p> <p>Formar al personal bibliotecario en el uso creativo de las TIC en la implementación de servicios bibliotecarios y en el posicionamiento y promoción de la biblioteca .</p> <p>Continuar con la estrategia de conectividad a través de internet para todas las bibliotecas públicas de la Red Nacional.</p> <p>En temas de infraestructura se dará prioridad al fortalecimiento de las bibliotecas públicas.</p>	Nacional	Respaldo administrativo institucional

Tabla 2: Normativa desarrollada en Colombia para la biblioteca pública

## Anexo 2 Lineamientos (Manifiestos y Declaraciones)

En el caso de la biblioteca pública, de manera paralela a lo legislativo diversos organismos de carácter multilateral han puesto su mirada sobre la importancia y potencialidades de la misma, razón por la que como resultado de ejercicios de reflexión, en cabeza de la IFLA se han emitido una serie de manifiestos y declaraciones que si bien no han tenido una incidencia directa en el acceso a recursos, si han logrado permear el rumbo de la biblioteca pública colombiana al ser elementos conceptuales que posibilitaron transformaciones en el quehacer bibliotecario, situación que conllevó una mayor visibilidad y respaldo institucional.

En esa medida y teniendo en cuenta que dentro de los estudios hechos sobre la biblioteca pública y en el lenguaje cotidiano de los bibliotecarios se encuentran insertos muchos de los términos, conceptos e ideas que se plasman en dichos documentos, se considera necesario incluirlos dentro del panorama que se presenta.

Año	Documento	Conceptos y/o propuestas que permean el accionar de la biblioteca pública en Colombia
1949	Manifiesto IFLA / UNESCO sobre la biblioteca pública "la biblioteca pública, fuerza viva para la educación popular"	<p>La biblioteca pública está llamada a ser una institución democrática administrada por el pueblo y para el pueblo.</p> <p>Debe funcionar en virtud de textos legislativos precisos, ser gratuita y estar abierta por igual a todos los miembros de la comunidad,</p> <p>Debe generar en las comunidades la posibilidad de salvaguardar la libertad de expresión, mantener un espíritu crítico y constructivo en cuanto a los asuntos públicos, cumplir mejor sus deberes sociales y políticos con respecto a su país y al mundo y utilizar su tiempo libre de manera provechosa para sí mismos y para la sociedad.</p> <p>Como institución debería buscar mecanismos para ser una universidad popular que ofrece a todos una educación liberal.</p>
1972	Manifiesto IFLA / UNESCO sobre la biblioteca pública "la biblioteca pública, institución democrática para la	<p>La biblioteca pública es una institución democrática para la enseñanza, la cultura y la información.</p> <p>Debería fundarse en virtud de disposiciones legales precisas y estructurarse de manera que todos los habitantes de un país pudieran disfrutar de sus servicios. Siendo sostenida totalmente por fondos públicos y no debería exigir tasas a nadie por sus servicios.</p> <p>Sus puertas han de estar abiertas para que las utilicen libremente y en igualdad de condiciones todos los miembros de la comunidad.</p>

	enseñanza, la cultura y la educación”	<p>En las zonas rurales y en las suburbanas, debería haber bibliotecas sucursales y bibliotecas ambulantes. Y todas con personal capacitado.</p> <p>Debería coordinar su labor con la de otras instituciones educativas, sociales y culturales, comprendidas escuelas, grupos de educación de adultos, grupos de actividades recreativas e instituciones dedicadas a promocionar las artes.</p>
1982	Declaración de Caracas “sobre la Biblioteca Pública como factor de desarrollo e instrumento de cambio en América Latina y el Caribe”	<p>Construida desde un contexto latinoamericano y con base en las realidades de las biblioteca pública de los países de la región, se proclama que la biblioteca debe:</p> <p>Asegurar a toda la población el libre acceso a la información en sus diferentes formas de presentación. Siendo facilitadora de cambio social y de participación en la vida democrática.</p> <p>Apoyar la educación permanente en todos los niveles -formal y no formal- haciendo énfasis en la erradicación del analfabetismo y en los servicios para niños, jóvenes, neolectores y lectores impedidos social y físicamente.</p> <p>Proceder a la formulación de políticas nacionales conducentes a crear servicios bibliotecarios públicos que tengan obligatoriedad del Estado. Desarrollando servicios bibliotecarios públicos con áreas diferenciadas para niños, jóvenes y adultos y con facilidades para los impedidos.</p> <p>Establecer y extender sistemas de bibliotecas públicas, integrados a los Sistemas Nacionales de Información.</p> <p>Incorporar a los servicios de bibliotecas públicas en los sectores de educación y cultura de los Planes Nacionales de Desarrollo. Creando entes gubernamentales a nivel nacional que sean responsables de la coordinación del Sistema de Bibliotecas.</p> <p>Apoyar la formación, capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos profesionales y técnicos y el reconocimiento de dicha formación en las escalas de remuneración previstas en la administración pública.</p>
1994	Manifiesto IFLA / UNESCO sobre la biblioteca pública “la biblioteca pública, puerta local de acceso al conocimiento”	<p>Deben ofrecerse servicios y materiales especiales para usuarios de minorías lingüísticas, personas con discapacidades, en hospitales o en prisión. Sin que los servicios estén sujetos a forma alguna de censura ideológica, política o religiosa, ni a presiones comerciales.</p> <p>Propone crear y consolidar hábitos de lectura en los niños desde los primeros años; fomentar el diálogo intercultural y garantizar a los ciudadanos el acceso a todo tipo de información de la comunidad; facilitar el progreso en el uso de la información y su manejo a través de medios informáticos; prestar apoyo y participar en programas y actividades de alfabetización para todos los grupos de edad y, de ser necesario, iniciarlos.</p> <p>En lo que refiere a financiación plantea que la biblioteca pública ha de ser gratuita y responsabilidad de las autoridades locales y nacionales; rigiéndose por una legislación específica.</p> <p>Con respecto a temas de gestión plantea que ha de formularse una política clara que defina objetivos, prioridades y servicios en relación con las necesidades de la comunidad local y mantener normas profesionales de funcionamiento.</p>

2001	Directrices IFLA / UNESCO para el desarrollo de servicios bibliotecarios públicos	<p>El documento presenta indicaciones a tener en cuenta frente al funcionamiento de la biblioteca pública, desglosando aspectos relacionados con lo administrativo y lo operativo.</p> <p>En términos generales establece que Los principales objetivos de la biblioteca pública son facilitar recursos informativos y prestar servicios mediante diversos medios con el fin de cubrir las necesidades de personas y grupos en materia de instrucción, información y perfeccionamiento personal comprendidas actividades intelectuales de entretenimiento y ocio. Siendo accesible a todos los usuarios potenciales.</p> <p>Las bibliotecas desempeñan un importante papel en el progreso y el mantenimiento de una sociedad democrática al ofrecer a cada persona acceso a toda una serie de conocimientos, ideas y opiniones. En esa medida, sus funciones, deben estar respaldadas por una legislación y una financiación sostenidas.</p> <p>Debe disponer de zonas reservadas a los servicios para adultos, niños y jóvenes y para uso de las familias. Su objetivo debe ser facilitar materiales muy diversos que satisfagan las necesidades de todos los grupos y personas de la comunidad.</p>
2002	Declaración de Glasgow "Declaración acerca de las Bibliotecas y el Desarrollo Sostenible"	<p>En ella se afirma que los servicios de bibliotecas e información promueven el desarrollo sostenible al asegurar la libertad de acceso a la información, dado que actúan como intermediarios del conocimiento, pensamiento y cultura, ofreciendo ayuda esencial para la toma independiente de decisiones, el desarrollo cultural, la investigación y el aprendizaje continuo de individuos y grupos salvaguardando los valores democráticos y los derechos civiles universales.</p> <p>La selección y disponibilidad de los materiales y servicios bibliotecarios deberá regirse por consideraciones profesionales y no por puntos de vista políticos, morales y religiosos.</p> <p>La IFLA insta a las bibliotecas y a los servicios de información y a su personal a que defiendan y fomenten los principios de la libertad intelectual y ofrezcan acceso sin restricciones a la información.</p>
2002	Manifiesto IFLA / UNESCO sobre Internet	<p>Plantea que al tener en cuenta que Las bibliotecas y los servicios de información son instituciones vivas que conectan a la gente con los recursos globales de información, las ideas y las obras de creación literaria que ellos buscan. Los bibliotecarios deberían ofrecer información y recursos a los usuarios de la biblioteca para que aprendan a utilizar Internet y la información electrónica de un modo eficaz, facilitando activamente el acceso responsable de todos sus usuarios a información de calidad de la red, incluidos niños y adolescentes. Debiendo ser gratuito el servicio de información el acceso a Internet al igual que lo son otros servicios fundamentales que presta la biblioteca.</p>

Tabla 3: Lineamientos y directrices generados desarrollados para la biblioteca pública