

Brechas en el ecosistema del libro: gasto y política pública en Chile

Andrés Fernández Vergara

*Cultura y
sociedad*

CIENCIAS
SOCIALES Y
HUMANAS



Brechas en el ecosistema del libro: gasto y política pública en Chile

Evaluación del gasto público en fomento de la lectura
y el libro de acuerdo a los propósitos de la
Política Nacional de la Lectura y el Libro.

Andrés Fernández Vergara

Lom
PALABRA DE LA LENGUA
YÁMANA QUE SIGNIFICA
Sol

Fernández Vergara, Andrés

Brechas en el ecosistema del libro: gasto y política pública en Chile [texto impreso] / Andrés Fernández Vergara.

—1ª ed.— Santiago: LOM ediciones, 2021. 210 p. / 14 x 21,5 cm.

ISBN : 978-956-00-1393-4

1. Libros y lectura – Política gubernamental - Chile

I. Título. II. Serie

DEWEY: 028.0983.—cdd 21

CUTTER : F363l

FUENTE: Agencia Catalográfica Chilena



Este libro ha sido financiado por el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, 2018.

Quiero agradecer excepcionalmente la colaboración de Francisca Vergara, Carolina Nahuelpi y Francisca Fernández por la lectura de este trabajo y sus importantes comentarios.

© **LOM EDICIONES / JC SAEZ EDITOR**

Primera edición, marzo 2021

Impreso en 850 ejemplares

ISBN: 978-956-00-1393-4

Fotografía de portada: Paulo Slachevsky

Todas las publicaciones del área de Ciencias Sociales y Humanas de LOM ediciones han sido sometidas a referato externo.

EDICIÓN, DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

LOM ediciones. Concha y Toro 23, Santiago

TELÉFONO: (56-2) 2860 6800

lom@lom.cl | *www.lom.cl*

DISEÑO DE COLECCIÓN Estudio Navaja

Tipografía: *Karmina*

REGISTRO N°: 202.021

IMPRESO EN LOS TALLERES DE LOM

Miguel de Atero 2888, Quinta Normal

Impreso en Santiago de Chile



Brechas en el ecosistema del libro: gasto y política pública en Chile

Evaluación del gasto público en fomento de la lectura
y el libro de acuerdo a los propósitos de la
Política Nacional de la Lectura y el Libro.

Andrés Fernández Vergara



Cultura y Sociedad | CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

Índice

Prólogo | 15

Introducción | 21

Por qué escribir un libro sobre el gasto público en fomento del libro y la lectura | 22

El fomento del libro y la lectura como sistema complejo | 24

El propósito del ecosistema del libro y la provisión de valor público | 25

La efectividad y eficiencia del Estado | 26

Indicadores y monitoreo del sistema para su (auto)gestión | 28

Capítulo 1

Relación histórica y composición del gasto público en fomento de la lectura y el libro | 29

El estudio del gasto público en fomento del libro y la lectura | 29

El gasto público como herramienta de fomento | 30

Fuentes de información del gasto público y cálculo de los montos | 31

Relato histórico | 32

República Parlamentaria (1891-1925) | 32

República Presidencial (1925-1973) | 38

Dictadura militar (1973-1989) | 48

Periodo actual (1990 -) | 54

Conclusiones del capítulo | 60

Montos de presupuesto en todos los períodos | 60

Síntesis del relato histórico del gasto público en libro y lectura | 61

Capítulo 2

Composición del gasto público para el libro y la lectura en Chile | 63

El gasto en fomento de la lectura y el libro en Chile | 64

Textos y bibliotecas escolares: el Mineduc | 69

Programa de Textos Escolares | 69

Adquisiciones para los Centros de Recursos para el Aprendizaje | 75

Fondos para el fomento: el CNCA | 77

Fondos concursables para el libro | 80

Plan Nacional de Lectura | 87

Programa de Adquisiciones de autores chilenos para bibliotecas públicas | 89

Plan de internacionalización | 92

Premios Literarios | 96

El presupuesto a CNCA y las políticas de fomento de la lectura y el libro | 98

Bibliotecas Públicas: la DIBAM | 101

Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas y BiblioRedes | 102

Adquisiciones de libros de las bibliotecas públicas | 105

Programa de Mejoramiento Integral de Bibliotecas Públicas | 110

Lectura en educación parvularia: la JUNJI | 111

Conclusiones del capítulo | 113

Tabla de evolución de los componentes del gasto | 115

Capítulo 3

Indicadores de diversidad de la participación en el ecosistema del libro | 117

La importancia de los indicadores | 119

La medición de la bibliodiversidad | 121

Indicadores del ecosistema del libro y la lectura | 124

Balance en la participación | 129

Otros indicadores del gasto público para el ecosistema | 145

Reflexiones sobre la eficiencia presupuestaria y el valor cultural | 150

Conclusiones del capítulo | 153

Tabla resumen de indicadores propuestos | 155

Capítulo 4

Propósitos de la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 y evaluación del gasto público | 157

- Antecedentes de las políticas nacionales del libro y la lectura | 157
- La Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 (PNLL) | 161
- Evaluación del gasto basada en los propósitos de la PNLL | 170
 - Falta de lógica (eco)sistémica | 170
 - Obstáculos para la democratización de la participación y acceso al libro | 176
- Conclusiones del capítulo | 184

Capítulo 5

Conclusiones y propuestas | 187

- Dificultades históricas: lógicas de corto plazo y falta de integridad sistémica | 187
- Rediseño del gasto público para favorecer la democratización del sistema | 188
 - Concentración dentro del gasto público para el libro y la lectura | 189
- Monitoreo y evaluación de la política nacional | 193
- Reflexiones finales basadas en la contingencia | 195

Postfacio | 197

Referencias en orden alfabético | 201

Índice de figuras y cuadros | 205

*Puede que la humanidad acabe consiguiendo vivir sin ojos,
pero entonces dejará de ser humanidad.*

JOSÉ SARAMAGO

*A mis padres, Pancha y Pablo,
los principales responsables de mi pasión por la lectura.*

Prólogo

JUAN CARLOS SÁEZ

Si esta nación es tan sabia como fuerte, si queremos alcanzar nuestro destino, entonces necesitamos más ideas nuevas, más hombres sabios, más libros buenos en más bibliotecas públicas. Estas bibliotecas deben estar abiertas a todos, excepto al censor. Debemos saber todos los hechos, escuchar todas las alternativas y oír todas las críticas. Acojamos libros polémicos y autores controvertidos.

JOHN FITZGERALD KENNEDY,
expresidente de los Estados Unidos.

Este libro supone al menos que aceptamos el siguiente acuerdo social: la lectura, y su soporte más antiguo, duradero y noble, el libro físico y de algún modo también su complemento moderno más cercano, el libro digital, son los fundamentos de una sociedad libre de verdad.

No hay ciudadano si no hay comprensión profunda del discurso público. No hay comprensión profunda del discurso público si no hay pensamiento crítico. No hay pensamiento crítico si no hay lectura crítica. Y no hay lectura crítica si no hay millones de libros distintos que nos permitan ver múltiples miradas del mundo, en una bibliodiversidad infinita como la diversidad del universo y de la vida.

El libro es el soporte fundamental de esa diversidad, de los conocimientos, de las verdades y el enemigo número uno del pensamiento homogéneo y, por lo tanto, de la pobreza no solo material de una sociedad, sino de la peor pobreza, la incapacidad de salir de ella. Porque el desarrollo no es otra cosa que la capacidad autónoma de los pueblos de construir su propio futuro y hacer frente a sus desafíos con sus capacidades intelectuales, espirituales y materiales propias, y en armonía con su ecosistema.

Si en eso estamos de acuerdo, podemos avanzar en la discusión que nos convoca.

¿Qué nos convoca? Tener una política nacional de la lectura y del libro. Ya la tenemos.

¿Qué más nos convoca? Hacer eficiente y eficaz esta política. No basta con decir lo que vamos a hacer. Hay que proporcionar los

recursos y usar estos de forma eficiente. Es decir, que los recursos no se queden en el camino solo en estructuras burocráticas, sino que sean aplicados de forma rigurosa. Si los recursos son escasos, que se elija no solo lo mejor, sino la mejor relación precio/calidad, por solo dar un ejemplo.

Que sea eficaz es también fundamental para lograr que los propósitos de la política pública se cumplan. Es decir, si queremos diversidad, que se busque garantizarla con instrumentos apropiados para la diversidad. Si queremos dar una oportunidad al pensamiento y obra nacionales, con instrumentos que busquen ese objetivo.

Hace años nos preguntábamos junto al autor de este libro, Andrés Fernández, el gasto público en libros y lectura, ¿es coherente y consistente con los propósitos de la riquísima experiencia y el magnífico resultado del proceso participativo que congregó en 2014 y 2015 a más de 700 actores del libro a desarrollar y proponer este ejercicio fabuloso de política pública?

Nos sentimos y nos sentíamos felices, acaso orgullosos, de este proceso inédito en Latinoamérica. En cada reunión internacional lo presentábamos, lo mostrábamos, lo explicábamos. Pero luego de recibir la admiración y las felicitaciones de todos nuestros colegas, nos embargaba esa suerte de duda existencial consistente en «saber» o intuir que el paso fundamental para darle «sentido» y vida a esta política pública pasaba por lo que ahora llaman en forma tan *sui generis* «la sala de máquinas» (para referirse a los mecanismos institucionales) y los recursos necesarios para hacer funcionar la sala de máquinas.

Los recursos públicos destinados al libro y la lectura, desde el año 1990, han ido en aumento, aunque con algunos períodos de preocupante estancamiento. Pero como lo hemos mostrado en otros estudios, no siempre el crecimiento de la cantidad viene acompañado de una cualidad deseable y deseada por los actores nacionales del libro.

En efecto, en enero de 2015, se aprobó en Chile la nueva Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 (PNLL). Esta política, de enfoque sistémico y participativo, reconoce el acceso a la lectura y el libro como un derecho para la ciudadanía y una condición fundamental para fomentar y consolidar su participación en el desarrollo cultural y político de la nación.

Esta política se diseña, construye e instrumenta sobre ocho principios: participación, diversidad cultural, interculturalidad, inclusión social, territorialidad, equidad y fomento de la creatividad. Su diseño fue realizado respondiendo a la tendencia mundial de protección y fomento de la diversidad de las expresiones culturales impulsadas desde la UNESCO.

Se esperaba y creemos que se espera con la nueva PNLL contribuir a convertir al país en uno plenamente desarrollado en lo cultural, en lo político y en lo material, mediante el fomento de la lectura, habilidad fundamental para profundizar una democracia participativa y crítica, potenciar una economía creativa y de alto valor añadido.

Para ello es también necesario fomentar una industria nacional del libro basada en la diversidad cultural.

Sin embargo, esta nueva PNLL nace en el contexto de un gasto público histórico, en el área de fomento a la lectura y el libro que, presumiblemente, decíamos, no responde a los propósitos declarados en ella.

El gasto público actual en estos sectores es el resultado natural de una historia y no de un relato de políticas públicas explícitas. Es posible que algunas de las partidas presupuestarias respondan a decisiones y promesas sectoriales, o a razones de carácter circunstancial heredadas de los intereses de gobiernos anteriores.

Otras partidas de gastos pueden originarse en lógicas que se han sumado en el tiempo, como son las orientadas por los fondos concursables.

Y finalmente, decíamos, habrá otras que responden claramente a políticas de fomento de largo plazo con una mayor consistencia filosófica.

Actualmente, son visibles algunas discrepancias entre gasto público y objetivos de la PNLL.

Por ejemplo: el gasto público en textos escolares va en su mayoría a empresas de capital extranjero, contraviniendo el objetivo de fomento de la industria nacional del libro y su internacionalización, propósitos claves de la PNLL.

Por otro lado, el gasto público para bibliotecas públicas es menor al gasto promedio que el decil más rico de la población destina en libros, evidenciando una dimensión más de la desigualdad en Chile,

que en este caso se expresa en un acceso inequitativo al libro por parte de los ciudadanos.

De cualquier forma, nos parecía necesario identificar los fundamentos e historia de la naturaleza del actual gasto público, mediante la recolección y sistematización de su información histórica, para luego comprobar su coherencia con los objetivos declarados de la nueva PNLL.

Esta información no ha sido levantada ni trabajada antes en Chile, antes de este estudio, de forma que pueda ser utilizada en la toma de decisiones para políticas públicas.

Una evaluación de la situación actual en Chile debe hacerse también con indicadores precisos de fomento de la lectura y el libro (ej. bibliotecas por habitante, gasto en texto escolar por estudiante, etc.).

Estos indicadores permitirán a la gestión pública evaluar la eficacia de sus acciones, a la vez que facilitarán situar a Chile en un contexto internacional. Estos indicadores permitirán la evaluación y comparación internacional en dimensiones como bibliodiversidad, fomento de la lectura, creación, fomento de las lenguas indígenas, expresiones de género, calidad educativa y otras.

El aporte sustancial de este trabajo es contar con información e indicadores concretos del gasto público y la gestión cultural en Chile, que no han sido elaborados con anterioridad, y que servirán para dirigir el avance del país hacia una democracia más activa, participativa y crítica mediante el fomento de la lectura y de las expresiones culturales propias y diversas.

El objetivo general que nos planteamos junto al autor fue: *Evaluar el gasto público en fomento de la lectura y el libro en el contexto de los propósitos declarados en la nueva Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020.*

Sus objetivos específicos fueron:

1. Completar la relación histórica del gasto público (desde 1985 hasta 2016), en el fomento de la lectura y el libro en Chile.
2. Describir y evaluar el gasto público actual en el contexto de los propósitos declarados por la nueva PNLL.
3. Construir indicadores de eficacia del gasto público en fomento de la lectura y el libro, en el contexto de los propósitos

declarados por la nueva PNLL, que permitan evaluar el avance en el tiempo y hacer una comparación internacional.

El lector podrá observar que la tarea fue enorme. No solo se indagó en el período desde 1985 hasta 2016, sino que se hizo el esfuerzo de rescatar la esquivada información de los siglos XIX y XX. A Andrés Fernández el mérito y nuestro agradecimiento.

No adelanto más porque la lectura de este estupendo estudio le permitirá al lector reconocer la magnitud y calidad del esfuerzo en los tres objetivos específicos planteados y en el gran objetivo general perseguido.

Solo queremos adelantar la gran conclusión de este estudio: Se muestra en él «que el gasto público en el ámbito de la lectura y el libro, actualmente, al no vincularse con los propósitos orientadores de una política nacional como la PNLL, genera ineficiencias en el ecosistema, porque provoca fallas sistémicas que debilitan la cadena productiva de autores, dibujantes, diseñadores, editores, impresores, librerías, distribuidores, bibliotecarios, y lectores.

«En definitiva, afecta la democratización y diversidad de la lectura, como propósito del ecosistema del libro.

«De acuerdo con Emery y Ackoff, grandes exponentes de la teoría de sistemas, un sistema se vuelve funcional y efectivo en la medida en que sus partes se conjuguen e interactúen de una manera tal que su valor de sistema agregado sobrepase el valor individual de sus partes. En este entendido, la distancia entre un sistema efectivo, como el propuesto por estos autores, y un sistema que no lo es, como el actual ecosistema del libro, se traduce en una brecha de ineficiencia sistémica.

«En otras palabras, aunque la lógica de eficiencia presupuestaria prime en varias de las decisiones de gasto público en Chile, se ha mermado la diversidad cultural y la democratización del libro, llevando a estructurar un ecosistema del libro altamente inefectivo e ineficiente.

«En definitiva, la composición actual del gasto público en libro y lectura, que se arrastra históricamente con una lógica de corto plazo y no sistémica, se encuentra extremadamente concentrada en diferentes niveles.

«El gasto se concentra con una atención desmedida en el mercado educacional y, dentro de este, se encuentra mayormente concentrado en textos escolares, con una atención focalizada en un único producto ideal a nivel nacional, y con una toma de decisiones penosamente limitada al espacio de una única oficina central.

«Estas decisiones luego favorecen una concentración excesiva en pocas editoriales. En definitiva, es inefectiva e ineficiente, y no responde a los principios democráticos de la vigente Política Nacional de la Lectura y el Libro.

Frente a esto, se hace necesario rediseñar y redirigir el gasto para lograr un acoplamiento coherente entre los recursos, como herramienta de fomento, y los objetivos democráticos propuestos.

Este acoplamiento debe verse acompañado, y reflejado, con un monitoreo permanente del sistema, alimentado con indicadores de bibliodiversidad como los propuestos en este trabajo. Son estos mismos indicadores los que muestran, actualmente una baja variedad de actores y altos desbalances en la participación de los mercados.

En definitiva, el diseño actual del gasto público en lectura y libro, es un obstáculo y no un vehículo para una buena instrumentación de la Política Nacional de la Lectura y el libro aprobada en 2015.

Introducción¹

Sin duda, la lectura es una virtud para el ser humano, tanto a nivel individual como colectivo. Mejorar la experiencia y habilidad de lectura es un objetivo cotidiano de la sociedad: los colegios comienzan desde muy temprano a enseñar a leer, cada vez se abren más bibliotecas públicas, y grandes revoluciones del pensamiento humano se han construido «libro a libro».

No obstante, desde una perspectiva pública, promover la lectura es un proceso largo y complejo. Requiere de todo un sistema de instituciones, personas e interacciones para que se produzca la relación entre el libro y el lector. Este trabajo estudia el sistema que conecta el actuar público con la experiencia del lector. Es decir, ese ecosistema que comienza con las instituciones públicas y el uso de sus recursos, y que llega finalmente a los habitantes como lectores.

Este sistema incluye el fomento como herramienta del Estado: recursos públicos que impulsan y fortalecen cadenas productivas del libro y la lectura. Vale decir, están incorporados en este sistema aquellos recursos que afecten a autores, editores, traductores, diseñadores, fotógrafos, ilustradores, impresores, proveedores de insumos básicos, distribuidores, librerías, bibliotecarios, entre otros. También al resto de la sociedad en su valorización del libro: las familias, medios de comunicación, docentes, etc.

1 En este libro se utilizan de manera inclusiva términos como «autor», «lector», «editor», «niño», «representante», «académico», «funcionario», y otros, con sus respectivos plurales, para aludir a hombres y mujeres. Esta opción obedece a que no existe acuerdo universal respecto de cómo aludir conjuntamente a ambos sexos en el idioma español, salvo usando «o/a», «los/las» y otras expresiones similares. Este tipo de fórmulas supone una saturación gráfica que puede dificultar la comprensión de la lectura.

Por qué escribir un libro sobre el gasto público en fomento del libro y la lectura

El ecosistema del libro y la lectura en Chile cuenta con una estrategia y líneas de acción explícitas en la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 (PNLL). En ese documento se manifiesta en detalle el propósito del sistema y hacia dónde se deben dirigir los esfuerzos en esta materia, al menos para el quinquenio 2015-2020.

Así como en un ecosistema biológico la energía circula a través de los diferentes procesos, en un ecosistema de fomento deben circular los recursos que permitan alcanzar el propósito buscado. Estos recursos surgen desde lo gastado e invertido públicamente y fluyen hacia los diferentes actores y productos de la cadena de valor.

El fluir de esos recursos está condicionado por los mecanismos, leyes y estructuras organizacionales que los organismos públicos tengan para funcionar. Vale decir, la decisión de hacer fluir esos recursos por medio del gasto depende de toda la complejidad de las instituciones a cargo de esos recursos. Este trabajo describe algunas de esas condiciones, mostrando las consecuencias que trae sobre el ecosistema, y la coherencia que tiene con los propósitos declarados en la política nacional.

Así, en primer lugar, este trabajo describe cómo históricamente el ecosistema del libro ha aumentado sostenidamente su flujo de recursos, pero carecido de un propósito explícito en una política o estrategia de largo plazo; solo recientemente se han establecido políticas nacionales que han pretendido orientar al sistema.

En el segundo capítulo de este trabajo se describe, principalmente para el quinquenio 2015-2020 en qué consistió el gasto público de fomento del libro y la lectura, a dónde se dirigían los recursos según la Ley de Presupuesto y cuáles son los principales componentes. Se describen los programas del Ministerio de Educación para textos y bibliotecas escolares; los fondos concursables del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes² y otros de sus componentes como el plan

2 En marzo de 2018 comienza a funcionar el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, entidad que reemplaza al Consejo Nacional de las Culturas y las Artes. Al mismo tiempo, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos pasa a ser el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural. Ya que este documento recoge eventos históricos, se ha decidido mantener los nombres originales de las instituciones.

de lectura, adquisiciones para bibliotecas públicas y los premios literarios; los programas del Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas y sus adquisiciones; y el interés de la Junta Nacional de Jardines Infantiles en influir en la lectura temprana.

Al definir el gasto público en fomento del libro y la lectura según las partidas presupuestarias, se puede observar que el Ministerio de Educación usa el 73,8% de ese gasto, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes aplica el 12,5%, la Dirección Nacional de Bibliotecas, Archivos y Museos representa el 11,7% y la Junta Nacional de Jardines Infantiles utiliza otros 2,0%.

En el tercer capítulo, se proponen indicadores de diversidad del ecosistema, que son evaluados en diferentes instancias y mercados dentro del mismo. La diversidad se expresa en variedad y balance de actores en compras públicas y registros ISBN. Los indicadores medidos dan cuenta de una alta concentración territorial y económica en diferentes dimensiones de este sistema.

En las compras públicas, el gasto se concentra con una atención desmedida en el ámbito educacional, que luego favorece a unas pocas editoriales del mercado, sin mostrar evidencia concreta de tener un efecto significativo en la mejora de la educación nacional. En estas adquisiciones públicas se identifica una alta concentración en editoriales de origen español, y en los registros ISBN se ve una alta concentración de publicaciones en Santiago, escasa participación de lenguas indígenas y alta participación de traducciones desde el idioma inglés.

En el cuarto capítulo se argumenta que la concentración mostrada por los indicadores resulta en fallas ecosistémicas, afectando negativamente la eficiencia y efectividad del sistema. Describiendo los propósitos de la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 se muestra que el gasto público y propósitos del ecosistema se encuentran desacoplados, y que el gasto actual en algunos de sus componentes se contraponen a los propósitos de la política pública.

Finalmente, en el capítulo quinto se concluye que el gasto público se arrastra de una historia de propósitos de corto plazo y sin integridad sistémica, el cual no ha logrado acoplarse a un propósito nuevo, construido participativamente. Este nuevo propósito debería seguir siendo perseguido a futuro con políticas públicas que profundicen la

búsqueda de la democratización, la producción local de contenidos y la diversidad de las expresiones culturales.

Frente a esto, se hace necesario rediseñar y redirigir el gasto público para lograr un acoplamiento coherente entre los recursos y los objetivos democráticos propuestos. Este acoplamiento debe verse acompañado, y reflejado, en un monitoreo permanente del sistema con indicadores de participación, como los propuestos en este trabajo. Este libro, entonces, busca argumentar la existencia de esta incoherencia.

El fomento del libro y la lectura como sistema complejo

El ecosistema diagramado en la actual Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 es parte de un documento oficial, emitido por el Gobierno, y tiene carácter público. De allí se constituye como un sistema que tiene un propósito explícito.

Dicho sistema es a la vez un sistema complejo, debido a ciertas características que lo definen: posee gran número de actores, con interacciones múltiples y diferentes entre ellos, abierto a los efectos del ambiente (otras normativas legales, otras industrias, etc.), y presenta evoluciones impredecibles y no lineales en el tiempo.

Los sistemas complejos incluyen subsistemas autónomos que cuentan con propósitos particulares. Dentro del ecosistema del libro hay diferentes instituciones públicas, como el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, el Ministerio de Educación, el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, la Corporación de Fomento, el Ministerio de Hacienda, entre otras. También hay numerosas organizaciones privadas, editoriales, librerías, ONG, fundaciones, imprentas, etc. Existen también asociaciones gremiales: de autores, editores, librerías, bibliotecarios, impresores, entre otras. Finalmente existe a nivel individual una gran cantidad de actores. Cada uno de estos tiene una perspectiva local, y actúa sobre la base de sus propios objetivos en la evolución de este gran ecosistema.

Mario Weissbluth, en su texto sobre *Gestión Pública y Sistemas Complejos*, ilustra cinco procesos cuya calidad «garantizan el éxito de largo plazo» de un sistema. Estos principios son: i) la forma en la que se crea y agrega valor (público), ii) los procesos de toma de decisiones, iii) los mecanismos de aprendizaje y control, iv) la forma de

generar «membresía» al interior, y v) los mecanismos de resolución de conflictos entre los miembros del sistema.³

Es importante entender qué significa ser exitosos en un sistema como el ecosistema del libro. La Política Nacional propone como objetivo general:

«Crear las condiciones para asegurar a todos los habitantes del país, incluyendo a los pueblos originarios con sus lenguas y a las comunidades tradicionales, rurales y de inmigrantes, la participación y el acceso a la lectura, el libro, la creación, el patrimonio y los saberes, protegiendo y fomentando la diversidad cultural y territorial, con equidad e integración social».⁴

Por lo tanto, a ojos del ecosistema, cumplir con este objetivo es ser exitoso. Para ello, se debe destacar el uso de palabras como «todos los habitantes», «pueblos originarios», «comunidades», «acceso», «diversidad cultural y territorial», «equidad e integración social». Expresado en otras palabras (que se desprenden del documento de la política, así como de los textos que la produjeron), el ecosistema busca promover la democratización de la lectura y el libro, la producción local de contenido intelectual y la diversidad cultural. Es decir, busca fomentar también la *bibliodiversidad*, esto es, la expresión de la diversidad cultural en el libro.

El propósito del ecosistema del libro y la provisión de valor público

El porqué del fomento del libro y lectura puede ilustrarse a la luz del concepto de valor público. Valor público puede entenderse como aquello que la sociedad en su conjunto valora, de manera consensuada y poniendo dicho interés por sobre los intereses individuales de cada ciudadano.

En palabras de Barry Bozeman, un destacado autor sobre el tema, el valor público «refiere a esos resultados que mejor sirven a la supervivencia de largo plazo y bienestar de un colectivo social constituido como público (...) un principio en el cual los gobiernos y

3 WAISSBLUTH, Mario. *Sistemas complejos y gestión pública*. Documentos de Trabajo, Serie de Gestión, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. 2008. p. 8

4 CNCA. *Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020*. Santiago: Gobierno de Chile. 2015

políticas deberían basarse» [traducción propia].⁵ La Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 insta un objetivo general que proviene de mesas de trabajo donde participaron diferentes actores del sistema a nivel nacional. Por ello, este colectivo social constituye un público que valora la lectura y la supervivencia de la diversidad cultural expresada en ella. Luego, dicha política fue aprobada por el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, estableciéndola como un principio valioso.

Si se ha establecido, de manera transversal, que la lectura y el libro son un valor para la sociedad, entonces deben asegurarse las estructuras necesarias para que este valor pueda ser generado. La pregunta es quién se hace responsable de asegurar que exista ese valor en la sociedad. Y la respuesta es compleja: el ecosistema en su conjunto. Lo importante de plantear esta política es que se hace explícito el que será el *leitmotiv* del ecosistema; y bajo la lógica sistémica, todo este sistema debiese ser diseñado, (auto)gestionado y alineado para producir el valor que se está demandando.

La efectividad y eficiencia del Estado

Los gobiernos buscan resolver los incontables problemas del Estado utilizando recursos que son siempre escasos. Por ello, los principios de efectividad y eficiencia son claves para llevar a cabo esta labor. El primero establece que debe siempre cumplirse con todos los objetivos que se establezcan. Cumplir al máximo cada meta, y no dejar tareas sin realizarse.

El segundo principio establece que lo gastado debe hacerse maximizando los resultados obtenidos. Es decir, que cada peso gastado lleve a los mayores resultados; si no es así, entonces debiesen optarse alternativas que lleven a más resultados por el mismo costo.

En un marco general, el fomento al libro y la lectura puede entenderse como una herramienta del Estado para proveer de un valor público a la ciudadanía y, por lo tanto, debe hacerlo de la forma más efectiva y eficiente posible. Sin embargo, la operacionalización de esa efectividad y eficiencia debe hacerse pensando en todo el espectro

5 BOZEMAN, Barry. *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press. 2007 p. 12

de resultados posibles, y no solo en eficiencias acotadas, como la eficiencia presupuestaria.

Por ello, sí es relevante la forma en la que el Estado administra la provisión de diferentes servicios y bienes públicos. Mercados que buscan la eficiencia económica pueden dejar de lado la generación de otros valores públicos. El mismo autor Barry Bozeman advierte que existen «fallas públicas» incluso en mercados eficientes económicamente. Como se muestra en este trabajo, los criterios de compras públicas, los mecanismos de fondos concursables y las prioridades gubernamentales en el gasto suelen buscar la eficiencia económica en la provisión de servicios, pero pierden de vista el valor de la democratización, u otros valores como la diversidad o mejor calidad educacional.

Ocurre también que la escasa interacción entre organizaciones públicas genera mayores ineficiencias, porque actuándose separadamente, se limitan las posibles respuestas a las problemáticas. Sobre esto, los autores Ackoff y Emery muestran que estas ineficiencias se deben principalmente a problemas de comunicación entre organismos.⁶ Así, definen la ineficiencia sistémica como aquella distancia entre un sistema que funciona adecuadamente, con coordinación entre sus partes y comunicación efectiva, y un sistema en el que no se producen los potenciales resultados de acuerdo con lo que se puede esperar del sistema.

Estas fallas sistémicas provocan que el gasto y los objetivos apunten a direcciones opuestas: se favorece la concentración en contraposición a la participación, la diversidad y el acceso. Y aunque la política ha logrado, a su vez, que algunas instituciones se conozcan, se coordinen y trabajen juntos en varias de sus medidas de acción en favor de la lectura y el libro, las instituciones más grandes, y de mayor relevancia política, no han participado de la misma manera.

6 ACKOFF, Russell L. & EMERY, Fred E. *On purposeful Systems*, Aldine-Atherton: Chicago. 1972. pp. 222-225.

Indicadores y monitoreo del sistema para su (auto)gestión

Para este sistema en particular, la autonomía de cada institución debe dirigir sus esfuerzos hacia la concreción del propósito general del sistema. No existe una coordinación «supra-organizacional» del ecosistema que tenga la capacidad suficiente de gestión como para cambiar el sistema por su cuenta. La coordinación ejecutiva de la Política Nacional de la Lectura y el Libro cuenta con algunos instrumentos de seguimiento y gestión que le permiten exigir a sus contrapartes institucionales algunos reportes, pero no cuenta con el tamaño o el poder suficiente para modificar las estructuras subyacentes; en cambio, requiere del compromiso y apoyo de otras instituciones como CORFO, Mineduc o ProChile.

Por ello, y para los actores del sistema, es importante disponer de indicadores cuantitativos y cualitativos de información del sistema en su conjunto, más profundos y permanentes que el seguimiento de las medidas de acción de la política. En particular, esta información debe dar cuenta del estado de democratización y diversidad del sistema, por ser parte importante de los propósitos orientadores.

Este trabajo busca, justamente, presentar evidencia de las fallas de valor público que ocurren en el ecosistema, en la relación entre gasto y propósitos, y proponer indicadores de participación y diversidad que favorezcan avanzar hacia un sistema que democratice la lectura y el libro en Chile.

Capítulo 1

Relación histórica y composición del gasto público en fomento de la lectura y el libro

Los recursos con los que cuenta un Estado o sociedad siempre serán limitados y, en contraposición, las necesidades humanas suelen ser infinitas. Por ello, una sociedad debe organizarse para priorizar los objetivos en los cuales se utilizarán los recursos. En los Estados democráticos, esta priorización se realiza a partir de discusiones deliberativas, y se plasman en leyes y políticas públicas vinculadas a programas de acción. La magnitud de los recursos públicos utilizados para lograr tales objetivos es el gasto público.

El estudio del gasto público en fomento del libro y la lectura

Estudiar el gasto público en alguna materia en particular, como el fomento de la lectura y el libro, es una aproximación para entender la priorización de un determinado estado o gobierno en dicha materia. En otras palabras, la dirección y la forma en la que los recursos son gastados dejan entrever la importancia que un tema tiene para quien gaste los recursos. Este es un ejercicio altamente utilizado en las comparaciones internacionales, particularmente para temas como educación y salud.⁷

De esta manera, observar cómo se conforma, a qué apunta y qué implicancias trae el gasto público en fomento de la lectura y el libro en Chile, permite conocer las prioridades del Estado chileno en esta importante materia. La importancia de estudiar el gasto público en lectura y libro reside en que este representa un objetivo que vincula la materialidad de los libros con la habilidad humana de leerlos, y que

7 El Banco Mundial, como otras organizaciones internacionales, suele presentar compendios estadísticos del gasto público en materias como educación primaria, educación secundaria, educación superior, salud pública, salud privada, entre otras.

le permite a la sociedad, colectiva e individualmente, desarrollar un espíritu crítico, logrando de este modo mayores grados de libertad y responsabilidad democrática.

La distinción de tal objetivo es importante, pues permite delimitar el estudio de los recursos públicos. En este caso, no se considerará como fomento a la lectura y el libro la educación formal de alfabetización (gasto dirigido a escuelas, por ejemplo), pues esta desarrolla la lectura desde el punto de vista curricular, que es otro objetivo público en sí mismo. Tampoco se considerará para efectos de este estudio el gasto dedicado a docentes, infraestructura, o subvenciones escolares. En cambio, sí se considera la compra de libros de texto y libros para bibliotecas escolares, por afectar estos tanto a la lectura individual de los estudiantes como a la cadena de actores del ecosistema (autores, editores, libreros, etc.).

Tampoco se considerará como fomento de la lectura y el libro la producción de conocimiento técnico a través de los libros (gasto público dirigido a la redacción de textos científicos), pues esto representa un objetivo vinculado a la producción científica, utilizando los libros como uno de los medios para ello. No es posible distinguir claramente la producción escrita dentro del fomento a la investigación. Por ello, no se considera como parte del gasto a considerar en este estudio.

En síntesis, se considerará fomento de la lectura y el libro aquellos aspectos que intervienen el ecosistema del libro, cuyo propósito sea la democratización del libro y la lectura. Un diagrama del ecosistema del libro fue propuesto por Sáez y Mardones, y posteriormente plasmado en la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020.⁸

El gasto público como herramienta de fomento

El ecosistema incluye diversas etapas que afectan la circulación de los recursos y la interacción de los actores para generar lectura: la creación, la producción editorial, la logística de distribución y el desarrollo de las habilidades de lectura, entre muchas otras. Estos procesos hacen interactuar a diversos actores: escritores, editores, libreros, bibliotecarios, traductores, productores, impresores y lectores. Cada uno

8 SÁEZ, Juan Carlos & MARDONES, Álvaro. *25 años de la industria del libro en Chile*. Santiago: JC Sáez Editor. 2016.

de estos procesos y actores engloba aspectos fundamentales para una estructura sostenible del ecosistema: formación, incentivos y sustento para la creación, protección de derechos, instrumentos para superar fallas de mercado, proyectos de fomento, entre muchísimos otros. Para poder ser efectivos en la estructuración del ecosistema, estos elementos debiesen conjugarse en las definiciones de leyes y políticas públicas, que persigan un mismo objetivo.

En adelante, será entendido como el *gasto público en fomento de la lectura y el libro* aquellos recursos públicos dedicados a afectar los componentes que estructuran el ecosistema del libro. El argumento central de este libro plantea que el gasto público en fomento de la lectura y el libro se encuentra alejado de un objetivo público que beneficie al ecosistema del libro y, en cambio, genera importantes problemáticas para este y sobre todo fuertes distorsiones de mercado.

Fuentes de información del gasto público y cálculo de los montos

Para estudiar el gasto público se utilizaron como fuentes principales dos grandes insumos: las partidas de presupuesto y las compras públicas. Las partidas presupuestarias han sido históricamente publicadas por la Dirección de Presupuesto (DIPRES), la cual depende directamente del Ministerio de Hacienda. Aunque en la práctica se presenta una brecha entre lo presupuestado y lo gastado, estudiar el presupuesto permite analizar la priorización de objetivos públicos. Por otra parte, los datos de compras públicas utilizados corresponden solo a un bienio (los años 2016 y 2017), y por tanto representan una mirada acotada sobre el fenómeno. Sin embargo, el análisis aquí planteado puede repetirse en otros períodos, reuniendo los datos necesarios para ello.

Para efecto de la estandarización de los montos recopilados en los documentos históricos, se ha utilizado como unidad el dólar, debido a su estabilidad financiera en las tasas cambiarias. Esto quiere decir que los montos presentados en las ilustraciones del relato histórico fueron convertidos desde la moneda de la época (pesos o escudos) a dólares de la época, y luego normalizados al año 2017. Esto da cuenta del valor real de la moneda, y no de la valoración nominal. Este proceso permite aislar de la evolución temporal las subidas atribuidas a la inflación de cada época.

Para evaluar su importancia relativa, el gasto en fomento de la lectura y el libro se ha comparado como porcentaje del gasto del ministerio correspondiente. Se debe tener en cuenta que dicha comparación esconde las variaciones de los presupuestos de los ministerios; es decir, si un ministerio presenta mayor presupuesto en un año que en otro, el porcentaje de recursos dedicado a lectura y el libro puede disminuir, aun cuando en términos absolutos este presupuesto también aumente.

Relato histórico

El gasto público en fomento de la lectura y el libro en Chile responde a un contexto particular de su historia. En este capítulo se describirán los componentes del gasto público en los cuatro períodos histórico políticos chilenos del último siglo: República Parlamentaria, presidencialismo, dictadura militar y el periodo actual.

En cada uno de estos periodos se describe el contexto histórico y social que rodea al libro, particularmente desde la industria y partes de su cadena productiva. También se nombran los componentes identificados en algunas de las partidas presupuestarias de cada época, de manera de mostrar la relación entre el contexto y los objetivos del gasto de cada período.

El argumento central en este capítulo aborda la falta de coherencia en los sucesivos propósitos del gasto público. Esta falta de coherencia desemboca en un desarrollo de libro y lectura azaroso, sin un lineamiento estratégico, lo que se traduce en el contexto actual del ecosistema.

República Parlamentaria (1891-1925)

La República Parlamentaria chilena es el periodo que abarca desde el término de la guerra civil y la consecuente derrota del presidente José Manuel Balmaceda, hasta el cambio de Constitución en 1925. Este período se caracterizó por un aumento en el poder político del Congreso, con disminución de la autonomía del primer mandatario, y un sistema político con baja participación, debido a la restricción de voto y alto analfabetismo. Según cifras del censo de 1907, en 1885

la tasa de alfabetización era del 28,9%, la cual aumentó al 31,9% en 1895, y llegó al 40,0% en 1907.⁹

Antes de la llegada de este período histórico, y durante el siglo XIX, Chile estuvo marcado por el desarrollo conjunto de la literatura y la política, manifestado claramente en la Sociedad Literaria de 1842, en la cual participaron importantes políticos y autores como Andrés Bello, Victorino Lastarria, Francisco Bilbao, Manuel Antonio Matta, Aníbal Pinto y Salvador Sanfuentes, entre otros. Estos pensadores fueron de gran influencia para impulsar un Estado que derrotara «la barbarie y el espíritu retrógrado de la Colonia».¹⁰ Durante este siglo, el sistema nacional de educación crece de los 5.700 alumnos en 1855 hasta cerca de 95.000 a 1885.¹¹

La República Parlamentaria recibió este ímpetu ilustrado y educacional del siglo XIX, y continuó su desarrollo. Autores connotados como Valentín Letelier, Domingo Amunátegui, Luis Thayer Ojeda, junto a otros extranjeros como Ignacio Domeyko, Rodolfo Armando Philippi y Rodolfo Lenz, vinculados a ideas positivistas e ilustradas, continuando la obra fundacional del liberalismo ilustrado y de la generación de 1842.¹²

Composición del gasto en la República Parlamentaria

En este contexto, la composición del gasto público en materia de libro y lectura se orienta principalmente al financiamiento de bibliotecas de carácter público, en particular la Biblioteca Nacional, la Biblioteca Santiago Severín en Valparaíso, la Biblioteca de Escritores y bibliotecas de institutos educacionales. Existe también financiamiento a la obra de autores insignes, tales como Victorino Lastarria, Blest Gana, Barros Arana, y Sanfuentes, entre otros. A esto se le suman subvenciones a

9 INE. *Censo de la República de Chile 1907: Memoria presentada al Supremo Gobierno por la Comisión Central del Censo*, cuadro resumen «Proporción de los que saben leer por provincias en los últimos tres censos», pág. 1273. Recuperado de <https://webanterior.ine.cl> en febrero de 2020.

10 SUBERCASEAUX, Bernardo. *Historia del libro en Chile: Desde la Colonia hasta el Bicentenario*. Santiago: LOM Ediciones, 2013. p. 59.

11 CAMPOS HARRIET, F. *Desarrollo educacional 1810-1960*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1960.

12 SUBERCASEAUX. *Op. cit.* 2013, p. 59.

la Academia Chilena Correspondiente de la Española, gratificaciones a autores y traductores, y adquisiciones y publicaciones de textos de enseñanza.¹³

Durante el período parlamentario, y a pesar de que el principal componente del financiamiento público radicaba en el apoyo a las bibliotecas públicas, pocas de estas estaban realmente abiertas al público. En gran parte, porque muchas de las bibliotecas de la época, con importantes catálogos editoriales, tenían su origen vinculado a congregaciones religiosas.¹⁴ Las bibliotecas públicas administradas por el Estado eran la Biblioteca Nacional, la Biblioteca Santiago Severín, y las bibliotecas de instituciones educacionales. Estas últimas muchas veces estaban restringidas solo a la comunidad educativa. En cambio, las dos primeras, grandes bibliotecas públicas, entregaban variados servicios a la comunidad, como préstamos, lectura en sala, archivos periodísticos, impresiones, entre otras.

El financiamiento de ambas bibliotecas durante la época fue un importante impulso a la lectura en Chile. Por un lado, durante este periodo aumenta notoriamente el número de lectores; de acuerdo con Subercaseaux: «La Biblioteca Nacional registró un total de 40.178 lectores para 1909, cifra que sube a 176.339 para el año 1927, lo que equivale a más de un 400% de aumento, en circunstancias que durante el mismo lapso la población total del país apenas aumentó en un 28%».¹⁵ Por otro lado, también mediante las labores de la Biblioteca Nacional, aumenta la lectura de dedicación académica y especializada. Al mismo tiempo que aumentaban los lectores, aumentaban también los libros y folletos que recibía por ley la Biblioteca Nacional. De acuerdo con el mismo autor, en la década de 1920 se alcanzó en la biblioteca un promedio de 1.400 títulos anuales recibidos, aumentando con ello la llegada a comunidades de lectura de carácter técnico científico y humanista. Se observa también un aumento de la importación de libros.¹⁶

13 Chile, Dirección de Presupuestos. *Ley de Presupuesto (años 1893, 1905, 1916, 1924)*. Santiago.

14 VALDÉS RODRÍGUEZ, Marcela. «Las Bibliotecas Públicas Chilenas: Breve historia y presente». *Infoconexión Revista Chilena de Bibliotecología*. Nov. 2010. p. 5.

15 SUBERCASEAUX. *Op. cit.* 2013. p. 129.

16 Ídem.

Durante esta época comienza a consolidarse y fortalecerse el gremio de escritores del país. En 1908, apoyada con financiamiento estatal, se crea la Biblioteca de Escritores, con el objetivo de editar a los autores más relevantes de la literatura nacional.¹⁷ El financiamiento a dicha biblioteca responde a la necesidad de mantener una producción editorial vinculada a los grandes expositores de las letras chilenas. Paralelamente, aunque no vinculada al financiamiento estatal, se funda en 1905 una importante editorial: Zig-Zag. Posteriormente, en 1928 nace también la editorial Ercilla, y juntas tendrán un importante rol en marcar la pauta editorial del siglo XX en Chile.

Esta suma de apoyo a la creación y la edición, desde el sector privado, daría un impulso al libro en Chile. No obstante, se debe tener en cuenta que esta inversión nace de, y para, una clase letrada e influyente. Cabe recordar que en la primera década del siglo XX todavía el 60% de la población no era capaz de acceder a la lectura y el libro por falta de alfabetización.

En síntesis, este periodo histórico está caracterizado por un financiamiento estatal dirigido al público letrado, de autores con trayectoria histórica y validados por una élite ilustrada. Estos mismos autores estuvieron ligados a la política durante casi un siglo, generando un vínculo estrecho entre las ideas políticas y los autores nacionales. Algunos destacados autores recibieron rentas vitalicias por parte del Estado, como es el caso de José Toribio Medina. El financiamiento de la época a la élite ilustrada y política se contrasta con la falta de impulso a bibliotecas administradas por el Estado y dirigidas a clases sociales más bajas.

En la última década de este período histórico comienzan a surgir voces que demandan aumentar la tasa de alfabetización, para mejorar el desarrollo, la calidad de vida y la educación de la población. En esta línea, la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria de 1920 obliga a los padres y madres del país a enviar a sus hijos a la escuela, y establece la creación de escuelas primarias para adultos, que les permitían terminar sus estudios de educación primaria.

Esta iniciativa estatal de educar a la población general se vio acompañada de un gasto público dedicado a la provisión de textos

17 RAMOS CURD, Enrique. «Bibliotecas públicas en Chile: antecedentes, buenas prácticas y proyecciones». *Serie Bibliotecología y Gestión de información* N°73. Jun. 2012. p. 27.

escolares y materiales de lectura para escuelas. La educación primaria obligatoria, el apoyo en materiales y la necesidad del Estado de convertirse en un «proveedor educacional», lleva a consolidarse en Chile una estructura particular del sistema educativo, conocido como el Estado Docente.

Este esfuerzo estatal en educación tuvo un impacto relevante en la población. De acuerdo con las cifras presentadas por Ramos Curd, en 1920 la tasa de alfabetismo de la población chilena llegaba a 50,3%, en 1930 llegaba a 56,1% y en 1940 llegaba al 58,3%.¹⁸ Durante este proceso, se identifican también algunas convocatorias del Gobierno para que entidades privadas proveyeran a las escuelas de libros de texto, libros para lectura y silabarios, para apoyar la labor formativa.

Montos de presupuesto en el período parlamentarista

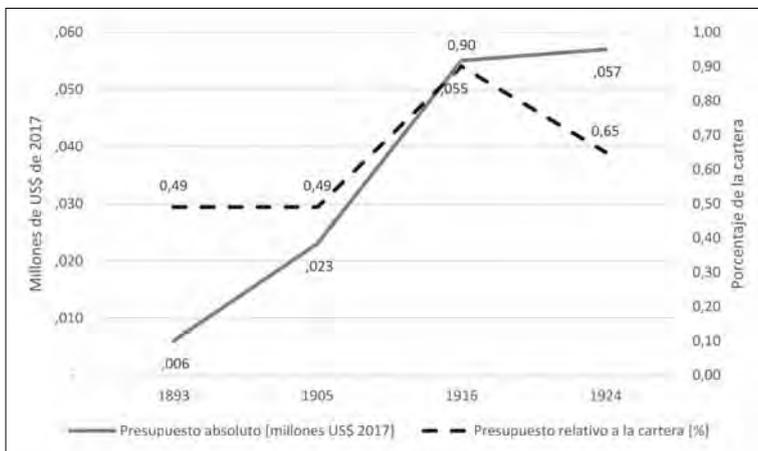
El financiamiento de las bibliotecas, el apoyo a los autores y la inversión en la oferta educacional, se reflejan en un periodo que aumenta el gasto público dedicado al libro y la lectura. En cuatro décadas, el gasto total en estos ámbitos (en millones de dólares de 2017) aumenta desde 0,17 en 1893, a 1,24 en 1916, bajando luego 0,82 en 1924. Esto se puede ver en la Figura 1.

En términos relativos al ministerio correspondiente, la cifra pasa de 0,49% en 1893, a 0,90% en 1916, y luego disminuye a 0,65% en 1924. Esto es, con respecto al gasto del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, lo que indica un aumento en términos comparativos.¹⁹

18 Ídem.

19 En esa época, existía el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, pero contaban con partidas presupuestarias diferentes: la de Justicia por un lado, y la de Instrucción Pública por otro. La comparación se hace sobre la base de la partida presupuestaria de la sección «Instrucción Pública».

Figura 1: Evolución del presupuesto en fomento de la lectura y el libro durante la República Parlamentaria (1891-1924)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, BASADA EN LEYES DE PRESUPUESTO, DIPRES 2018

La Figura 1 muestra un resumen del presupuesto durante la época parlamentaria, mostrando valores (absoluto y relativo) para cada década. Cada año mostrado es relativamente similar a los años contiguos. La figura muestra un presupuesto creciente, con un *peak* durante el año 1916. Esta figura refleja un interés creciente en el apoyo estatal al libro y la lectura.

Síntesis del periodo

En síntesis, el gasto público del periodo de la República Parlamentaria se centró en el impulso de la creación ilustrada y en el fomento del libro influyente política y literariamente, con escaso interés en el acceso popular al mismo. Esta tendencia se iría revirtiendo hacia el final del período, dando pie a otra época enfocada justamente en la democratización de la educación, incluyendo el acceso al libro y la lectura.

República Presidencial (1925-1973)

Con la aprobación de la Constitución de 1925, se da en Chile inicio al período llamado *presidencialismo* o *República Presidencial*. Este período, a diferencia de la República Parlamentaria, se caracteriza por un aumento en el poder político y ejecutivo del presidente de la República. En esta época, se sucedieron gobiernos caracterizados por un fuerte impulso del rol del Estado, en materia económica y social.

Durante este período, el apoyo que los gobiernos quisieron dar al Estado en materia industrial y económica se reflejó en la población como un sentimiento nacionalista y de integración. De acuerdo con Subercaseaux, este sentimiento se proyectaría en la cultura, con una apertura a la descripción literaria de nuevas realidades. El autor indica que son un espejo de este sentimiento el mundo minero de Baldomero Lillo, o el mundo agrario de Mariano Latorre.²⁰ En esta época, se integrarían a los trabajadores, mineros y obreros a la nación, irguiéndose el Estado como instancia de integración social.

Las diferentes iniciativas gubernamentales en el impulso del Estado, al menos en materia del libro y la lectura, se reflejan en la creación de nueva institucionalidad. Se crea el Ministerio de Educación Pública en 1927, la Dirección de Archivos, Bibliotecas y Museos (DIBAM) en 1929, y a finales del período, en 1970, se crea la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la editorial estatal Quimantú. Al mismo tiempo, la modernización del Ministerio de Educación, renombrado y con mayores brazos ejecutivos, viene acompañado de una nueva dirección del gasto.

Composición del gasto en la República Presidencialista

El gasto de este período estaba compuesto por financiamiento a programas de alfabetización (educación adulta y educación «popular») y a la ampliación de la cobertura de la educación primaria. Es también parte del gasto de este período la adquisición de libros de lectura, de texto y silabarios para las escuelas; la creación y mantención del Premio Nacional de Literatura; publicaciones periódicas y publicación de la obra de autores insignes; la subvención a la Academia Chilena

20 SUBERCASEAUX. Op. cit. 2013 p. 173.

de la Lengua; y la creación, por primera vez, de una editorial estatal (hacia finales del período).

Posterior a la gran crisis económica de 1929, con los intentos para estabilizar al país, el período presidencialista se caracterizó por una fuerte expansión de la labor educacional. Este ímpetu educacional, y los programas de alfabetización, respondieron al interés de los gobiernos de educar a las clases más populares. Una clara manifestación del discurso político de este período está en el eslogan de campaña del presidente Pedro Aguirre Cerda, quien gobernó entre 1938 y 1941: «Gobernar es educar».

Dentro de las iniciativas llevadas a cabo por los gobiernos para educar a las clases populares estuvieron: la creación de liceos educacionales (lo que llegarían a ser «emblemáticos» de la educación pública chilena), la Universidad Técnica del Estado (1947), la creación de la Sección de Adultos y Alfabetización en el Ministerio de Educación (1942), y el Cuerpo Cívico de Alfabetización (1944), entre otras. Para profundizar aún más en la labor educativa, a través de este último organismo el gobierno llamó a la ciudadanía a incorporarse a la labor de alfabetizar.

Esfuerzo de alfabetización popular y ausencia de un espacio para el libro

Según Pérez y Silva, las cifras entregadas por la Dirección General de Estadísticas en 1925 indican que en 1907 la población analfabeta mayor de 15 años correspondía a un 49,7%, mientras que en la década de 1970 la cifra descendió sostenidamente hasta un 11,7%.²¹ De acuerdo con estas autoras, un primer período de alfabetización se llevó a cabo entre 1920 y 1961, basándose principalmente en la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. Un segundo período de alfabetización, que comenzó en 1962, tuvo como base organizaciones e instituciones independientes que, apoyadas por el Estado, llevaron a cabo una «cruzada nacional alfabetizadora».²²

21 PÉREZ NAVARRO, Camila. & SILVA SALINAS, Camila. «Educación y proyectos desarrollistas: discursos y práctica de alfabetización popular en Chile, 1960-1970». *Cuadernos chilenos de historia de la educación* N°1. Jun. 2013. p. 90.

22 Ídem.

Aun con una creciente alfabetización de la población, el país no se benefició de un significativo esfuerzo desde la administración central del Estado en el impulso de bibliotecas públicas. Un caso diferente fueron algunos municipios, que sí crearon bibliotecas para sus comunas. Por ejemplo, la biblioteca municipal de Freirina fue fundada en 1938, la biblioteca municipal de Angol fue fundada en 1942, y la biblioteca de Punta Arenas fue fundada en 1968.

En los 47 años que duró este período presidencialista, se registra la apertura de solo cuatro bibliotecas públicas que pertenecieran y fueran administradas por el Estado de nivel centralizado: las bibliotecas públicas N° 2 de Ancud, N° 3 de Castro, N° 4 Luis Montt en Santiago, y la Biblioteca Infantil N° 7 como anexo de la Biblioteca Nacional.

Durante 1929 el Ministerio de Educación Pública otorga, a través de un decreto, la calidad de biblioteca pública a los establecimientos de dicha naturaleza que estén abiertos a la consulta o visita de la ciudadanía, independiente del ámbito jurídico de su administración.²³ A partir de este evento, comienza a armarse una red de bibliotecas públicas a nivel nacional, cuya infraestructura y dotación pertenece principalmente a los municipios, sin gasto ni dedicación por parte del gobierno central.

A pesar de la falta de espacios bibliotecarios, durante este período el gremio de escritores se consolida y en 1931 se crea la Sociedad de Escritores de Chile (SECH). Junto a esto, y basado en las demandas del gremio, durante 1942 el gobierno instaura los premios nacionales, entre los cuales se encuentra el Premio Nacional de Literatura. Se debe destacar que se aprovecha una coyuntura en el año 1942, con la celebración del homenaje al Movimiento Literario de 1842, que, como se describió anteriormente, fue de una influencia fundamental en la política y literatura chilenas.

Así, entre 1930 y 1950 se daría la «época de oro de la industria editorial y del libro en Chile»²⁴, y al finalizar la década de los 60 en Chile existiría una población crecientemente alfabetizada, y renombrados autores marcando la historia literaria de Chile. Sin embargo, las características

23 MARTÍNEZ BAEZA, Sergio. *El libro en Chile*. Santiago. 1982. p. 289.

24 SUBERCASEAUX, Bernardo. «Editoriales y círculos intelectuales en Chile 1930-1950». *Revista chilena de literatura*, (72). 2008. pp. 221-233.

de la industria editorial de la época dificultaron un apoyo efectivo a la industria del libro por parte del Estado.

Ausencia de un impulso estatal a la industria productiva del libro

A pesar de estas iniciativas de alfabetización y apoyo a la creación literaria, el mundo del libro no se vio fuertemente impactado durante este período político. Frente a esto, en su revisión de la historia de la industria editorial chilena, y sobre las políticas de este período, Subercaseaux opina lo siguiente:

«En cuanto al campo del libro, salvo la creación de la Biblioteca de Escritores, con ocasión del Centenario, y la licitación y compra de libros para la educación por parte del ministerio del ramo, el Estado fue, en general, un actor ausente, tanto en términos de políticas de protección y fomento del sector como en políticas de intervención directa en el campo, situación esta que va a experimentar un cambio con el gobierno de la Unidad Popular».²⁵

La opinión se centra en que las políticas impulsadas por los gobiernos de este período no fueron suficientes para impulsar la industria nacional, aun cuando estas estuvieran enfocadas en alfabetización, apoyo a la creación y a la industria de los libros de texto. Esta opinión es reforzada por la autora Viviana Bravo Vargas, quien relata el período previo a la creación de la editorial estatal Quimantú: «No obstante, en ese plan operativo [la sustitución de importaciones y el fomento de la industrialización nacional], hubo una ausencia que siguió brillando a lo largo del siglo: el apoyo estatal a la industria chilena del libro».²⁶

Existiendo un interés político de formación educacional, sumado al financiamiento y apoyo de los gobiernos a la industria nacional, el contexto de la industria editorial no permitió que en este período histórico se fomentara una industria del libro al mismo nivel que otras industrias de producción. Por una parte, se crean empresas papeleras y células que impulsan al país a dejar de importar dichas materias primas, influyendo la producción de libros. Por otra parte, la filosofía

25 SUBERCASEAUX. *Op. cit.* 2013. p. 174.

26 BRAVO VARGAS, Viviana. «Quimantú, palabras impresas para la Unidad Popular». *Istor: revista de historia internacional*. 2013. pp. 47-76.

de sustitución de importaciones implicó proteger la economía local evitando importar productos, por ejemplo, el papel; rebajando su tarifa de importación. Así, el apoyo a la industria se materializó a través del fortalecimiento de la industria papeleras e impresora.

Debido a que durante gran parte del siglo XX las editoriales tenían su motor en el negocio de impresión, el interés editorial recaía mayormente en poder difundir ideas políticas, sociales y literarias de la época. De allí se entienden los sucesivos proyectos de generar una editorial estatal. Por ejemplo, en 1967, el entonces Senador de la República Salvador Allende propone un proyecto de ley para la creación de una editorial estatal. El propósito de este proyecto era democratizar el acceso al libro y fortalecer la industria nacional en esta materia, la que contaba con un inmenso potencial. Se debe tener en cuenta que, a dicha fecha, Gabriela Mistral ya había recibido el Premio Nobel de Literatura, y Pablo Neruda ya había sido candidato al mismo.

En 1968, en contraposición a la idea de sustituir las importaciones, se establecen rebajas a la importación de papel, a condición de que fuese solo destinado a revistas y no a libros.²⁷ Es de esperar que la rebaja estuviera dirigida a la publicación de diarios y revistas, ya que, en las editoriales más influyentes de la época, las revistas eran una parte importante de las ventas: para Zig-Zag representaban el 90% de las ventas y para la editorial Lord Cochrane, representaban el 95%. En este período, la importancia cultural de la circulación de revistas era primordial, y en cambio el libro era un complemento de esta circulación, siendo vendido como promoción de las revistas.

Adicionalmente, y profundizando la inquietud de la falta de apoyo estatal, la UNESCO emite el siguiente diagnóstico de la situación en Chile en 1968:

«De ahí se puede deducir que la situación del libro chileno es fundamentalmente sana y que algunas reformas de estructura relativamente modestas podrían ofrecerle una magnífica oportunidad de desarrollo. Esto es tanto más cierto cuanto que el amor de la lectura es bien evidente en Chile: la tirada

27 Una hipótesis al respecto es que se abogó, en la época, por la libertad de prensa y la no discriminación de medios escritos. Estos eventos podrían guardar relación con la promulgación, en 1967 de la ley de Abusos de Publicidad. En cambio, el resto de las industrias, como la papeleras, las impresiones y los libros, podían seguir funcionando como industria local y protegidas de las importaciones.

de los periódicos diarios es de unos 120 ejemplares por día y por 1.000 habitantes, y esto coloca a Chile en segunda fila de los países de la región, inmediatamente después de la Argentina».²⁸

En el mismo diagnóstico, el autor establece cinco puntos débiles de la industria del libro en Chile en aquella época, a saber: una falta de competencia interna del libro chileno, producto principalmente del alto precio del papel para impresión; una falta de competencia del libro chileno frente a las importaciones de España, Argentina y México; falta de formación profesional en la producción de imprenta; insuficiencia de los canales de distribución; e insuficiencia de enlaces con las autoridades.²⁹

Dentro de este último punto, el documento publicado en 1968 habla de un reciente «Departamento de Cultura y de Publicaciones» en el Ministerio de Educación, con atribuciones poco definidas, cuya principal preocupación son los libros escolares.³⁰ En el texto también se indica «No hay un proyecto de constitución de un consejo nacional del libro y son casi inexistentes las relaciones de las autoridades con los diversos sectores de la industria del libro».³¹

Poco tiempo después de la llegada a la presidencia de Salvador Allende en 1971, se inicia un proceso histórico en Chile con la inauguración de una editorial estatal que vendría a instaurar un fenómeno inédito en la escena del libro en el país.

Desarrollo de la industria a través de una editorial estatal: Quimantú

El último gobierno democrático de este período, el de la Unidad Popular (entre 1970 y 1973), merece una mención particular, debido

28 ESCARPIT, Robert. América Latina, Programa de Fomento del Libro. N° de serie 1332 BMS-RD/COM.FF París: UNESCO. Jul 1969. p. 8.

29 Existen voces que discrepan del diagnóstico propuesto por Escarpit, argumentando que sí existía una buena formación de profesionales de la industria gráfica e imprenta. Se menciona que la escuela de artes y oficios gráficos fue muy importante en Chile, y que los trabajadores de imprentas han sido históricamente mejor pagados de la industria hasta antes de la actualidad. Eso demuestra alta productividad (mejor que los textiles). Además, cuando Colombia decidió desarrollar las imprentas, convocó a trabajadores gráficos chilenos.

30 Ibid. p. 10.

31 Ibid. p. 11.

a un proyecto único en la historia editorial chilena: la creación de una editorial estatal de grandes magnitudes. Durante los gobiernos anteriores, el impulso de la industria general fue manifiesto, se fundó la CORFO (1939), y se crearon destacadas industrias de propiedad estatal, entre otras, ENDESA (1943), CAP (1946), ENAP (1950), IANSA (1953), ENTEL (1964) e INACAP (1966), entre otras. Por lo tanto, la novedad del proyecto no fue la instauración de una empresa estatal, sino su carácter editorial.

En 1970, el gobierno de Salvador Allende compra a la editorial Zig-Zag sus activos, aprovechando el interés político de la iniciativa, y el precario estado financiero en la que se encontraba dicha editorial. La nueva editorial pasó a formar parte del Área de Propiedad Social de la CORFO, dotándola de una estructura empresarial. Esta estructura contaba con un comité ejecutivo conformado por once personas, de las cuales el gerente era nombrado por el gobierno, cinco puestos eran nombrados por cuoteo político de la UP y otros cinco eran escogidos representando a los trabajadores.

Con dicha estructura se inaugura la editorial Quimantú, la cual fue, en palabras de Bergot «uno de los proyectos más ambiciosos de la política cultural de la Unidad Popular».³² Su objetivo era democratizar el libro en Chile, lo que persiguió publicando alrededor de 12 millones de libros, en sus dos años y medio de vida. La venta de libros por parte de Quimantú revolucionó la industria local.

De acuerdo con Bravo Vargas, la situación laboral en Quimantú era particularmente de esfuerzo, dedicación y motivación; para hacer frente al bloqueo estadounidense de materia prima y piezas de maquinaria, los trabajadores crearon partes de piezas, algunos renunciaron a su sueldo, y se hizo trabajo voluntario y uso de material recuperado de bajo costo.³³ Esto respondía a una lógica de autofinanciamiento, basado principalmente en la venta de libros. Estas ventas apoyaban a su vez, en la forma de subsidio cruzado, a las revistas producidas por Quimantú, que poseían un carácter ideológico y tenían mayor costo de producción.

32 BERGOT, Solène. «Quimantú: Editorial del Estado Durante la Unidad Popular». *Pensamiento Crítico: Revista electrónica de Historia* N°4. Nov. 2004. p. 2.

33 BRAVO VARGAS. *Op. cit.* p. 10.

El rol de Quimantú fue muy importante en la venta de libros, pues significó una distribución masiva, a bajo costo y de amplia llegada a los ciudadanos. Al mismo tiempo, la editorial también cumplía un rol ideológico muy relevante con las revistas de la época. En palabras de Arturo Navarro, quien trabajó en la editorial, Quimantú «es un protagonista muy relevante en esta lucha ideológica, porque se constituye en el principal antagonista, podríamos llamarlo así en el sentido de opuesto, a la prensa de oposición al gobierno de Allende».³⁴

Aun estando Quimantú en el Área de Propiedad Social, no existe claridad respecto a las ventas conseguidas durante su corta vida. Esto se debe a la falta de documentación de las ventas, principalmente por ser de canales de distribución amplios y variados: se utilizó la red de quioscos que antes sirviera a Zig-Zag para vender revistas; se utilizó la Fuerza Aérea para llevar libros a Isla de Pascua, Punta Arenas y otros sectores alejados; se acordaron ventas numerosas con sindicatos y oficinas de Bienestar Social; y se instauraron bibliobuses.

De acuerdo con el testimonio de diversos autores, Quimantú registró producciones históricas en materia editorial. Según Subercaseaux, la editorial nunca bajó de 5 mil ejemplares en su tiraje, y en promedio, los tirajes oscilaban entre 30 y 50 mil ejemplares, en algunos casos llegando hasta los 100 mil ejemplares.³⁵ En sus treinta y dos meses de vida, la editorial imprimió casi 12 millones de ejemplares y alrededor de 250 títulos. El autor describe a la editorial como una «bestia»: tenía los talleres de imprenta y aparato de distribución más completos del mercado, e imprimía más rápido, en mejor calidad y en mayor cantidad que todas las demás.³⁶ Esto fue posible gracias al aumento de los turnos de trabajo, uso de nueva tecnología y del aumento de capacidades de producción; la editorial funcionaba casi literalmente «a toda máquina».

La producción de Quimantú logra además distribuir las grandes magnitudes de ejemplares producidos. Los canales usados debían ser

34 NAVARRO, Arturo. *INFRAESTRUCTURA Y GESTIÓN CULTURAL*. 2013. [En línea] 05 de 11 de 2013. [Citado el: 28 de 04 de 2020.] <http://arturo-navarro.blogspot.com/2013/11/la-prensa-chilena-en-tiempos-de-colera.html>.

35 SUBERCASEAUX, Bernardo. *Historia del Libro en Chile (Alma y Cuerpo)*. Santiago. Editorial Andrés Bello. 1993. pp. 172-175. p. 183

36 SUBERCASEAUX, Bernardo. *Historia de las ideas y la cultura en Chile. El Centenario y las vanguardias (Tomo III)*. Santiago. Editorial Universitaria. 2004. p. 10.

alternativos a la distribución tradicional, ya que durante esa época existía una precaria y concentrada red de distribución de libros. Escarpit indica, en 1968, que «Los distritos exteriores [de Santiago] están tan mal servidos que casi no practican en los quioscos la venta combinada de libros y periódicos».³⁷ Según la información recabada de fuentes entre 1964 y 1980, la autora Bergot estima en 108 las librerías en Chile en 1970, de las cuales el 75% se ubicaba en Santiago y concentradas en los barrios acomodados: Providencia, Las Condes, Ñuñoa y La Reina, aunque existían también en los barrios centrales.³⁸ Por su parte, Subercaseaux, en 1984, menciona que las librerías se ubicaban «casi exclusivamente en sectores de ingresos medianos a altos».³⁹ Debido a la insuficiencia del canal de ventas a través de librerías, Quimantú acude a la red de quioscos de nivel nacional, y a ventas «ambulantes» en centros laborales, universitarios y populares.

Haciendo alusión a un circuito limitado, Bergot menciona que el precio del libro era alto a finales de la década de 1960, debido a los tirajes reducidos y la falta de reconocimiento de los autores en el mercado de los libros.⁴⁰ Para el año 1968, Escarpit indica que el precio del libro chileno era caro, debido principalmente al alto precio del papel de impresión, los impuestos pagados por la importación del papel para libros, el tamaño pequeño de las empresas editoriales, y el mal rendimiento del mercado interno.⁴¹

El rol cultural de la editorial Quimantú no se agota en la distribución de libros, también se volvió un foro de política cultural a través de las revistas que publicaba. Un ejemplo de ello fue la revista *Quinta Rueda*, dirigida exclusivamente a abordar la contingencia en el ámbito de la cultura. También la revista *Onda*, dirigida a jóvenes de sectores populares.

La relevancia de Quimantú era manifiesta, al surgir como un nuevo canal de comunicación del Estado, alternativo a la televisión o la radio. En la época, voces políticas sugirieron unir la editorial Quimantú con

37 ESCARPIT. *Op. cit.* p. 10.

38 *Ibid.* p. 11.

39 SUBERCASEAUX, Bernardo. *La industria editorial y el libro en Chile (1930-1984): (ensayo de interpretación de una crisis)* (Vol. 53). CENECA. 1984. p. 57.

40 BERGOT, Solène. *Op.cit.* p. 13.

41 ESCARPIT, Robert. *Op.cit.* p.8-9

Editorial Jurídica, permitiéndole al Congreso establecer un mayor rol en el oficio editor. Nada de esto se logró, y el futuro de la editorial se cortó con el golpe de Estado de 1973.

Montos de presupuesto en el periodo presidencialista

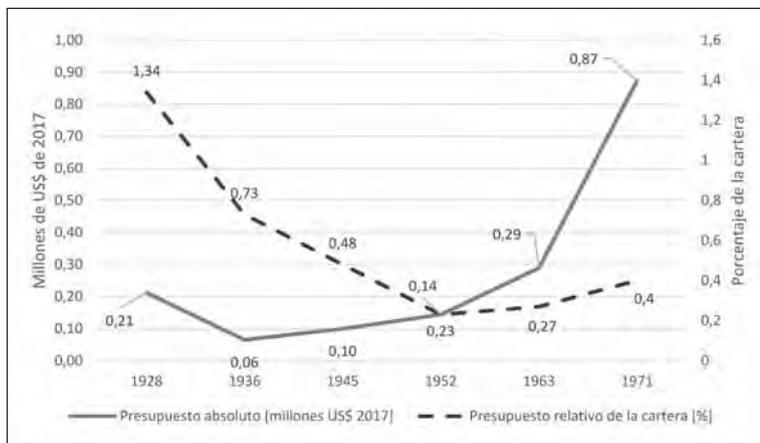
En un periodo histórico iniciado con fuerte énfasis en la alfabetización, que atraviesa una crisis económica mundial, una industria editorial sujeta a las vicisitudes de la industria papelera, y un final impulso editorial, el gasto público no presenta la misma tendencia que el período anterior. Como se puede ver en el resumen de la Figura 2, en 1928 se observa un presupuesto público en libro y lectura en torno a los US\$0,21 millones, luego en 1936 desciende a US\$0,06 millones, y en 1945 se encuentra alrededor de US\$0,10 millones, para finalmente aumentar por sobre los US\$0,87 millones en el año 1971.⁴²

Al mirar en la Figura 2 el porcentaje que este presupuesto representa sobre el presupuesto total del Ministerio de Educación de cada año, se puede observar un inicio relativamente alto, de 1,34% en 1928. Después, y posiblemente debido a la crisis económica ocurrida en el período, se ve una disminución de dicho porcentaje, a 0,73% en 1936, a 0,48% en 1945 y a 0,23% en 1952. Se desprende asimismo que los altos presupuestos dedicados al libro y la lectura en 1963 (US\$0,29 millones) y en 1971 (US\$0,87 millones) no se condicen directamente con altos porcentajes en referencia al presupuesto del Ministerio (0,27% y 0,40%, respectivamente); esto puede explicarse porque la inversión en educación pública fue fuerte, con énfasis en gastos no directamente vinculados al libro y la lectura.

El comportamiento graficado refleja el gasto que caracteriza este período histórico: gasto en alfabetización y democratización de la lectura sin iniciativas que fortalecieran la lectura fuera del aula como bibliotecas públicas o industria editorial. Aun así, es un período de alta importancia para los escritores, como gremio y en el surgimiento de nombres icónicos para la historia chilena.

42 Para hacer estas comparaciones se está utilizando un dólar estandarizado al valor de 2017.

Figura 2: Evolución del presupuesto en fomento de la lectura y el libro durante la República Presidencialista



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, BASADA EN LEYES DE PRESUPUESTO, DIPRES 2018

Dictadura militar (1973-1989)

La República Presidencialista termina con el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, momento en el que las fuerzas armadas se hacen del poder político en Chile. Este hito marcó el inicio de la dictadura militar más larga y cruenta que ha vivido el país, con altos niveles de represión, violación a los derechos humanos y reformas legales.

La dictadura militar en Chile generó un «apagón cultural»⁴³, producto del fuerte control autoritario sobre los medios de comunicación y la difusión cultural. Los primeros años de la dictadura pretendieron borrar cualquier indicio del «cáncer marxista», lo que se reflejó también en el plano cultural, con quemas de libros, censura y control de los medios de comunicación. A esto se le suma el exilio, tortura y asesinato de personas, que cumplían un rol fundamental en el mundo del libro, como autores, editores, libreros, bibliotecarios y lectores.

43 Existen posturas que plantean que no fue un «apagón», debido a que se mantuvo (quizás aumentó) la producción cultural nacional, aunque fuera de manera informal, clandestina y/o fuera del país.

En línea con lo anterior, la dictadura pretendió rearmar y realizar una figura nacionalista, de rescate de los valores patrios chilenos. En palabras de Luis Hernán Errázuriz, la operación cultural de «rescate de la chilenidad» también tuvo su manifestación en el campo editorial, con la pretensión de que «el libro llegue a todo Chile», y con la edición de colecciones, reediciones, suplementos, libros y revistas sobre grandes actores patrios, los paisajes del país, y acontecimientos históricos.⁴⁴ Paradójicamente, aun con este ambicioso plan editorial, los tirajes de la editorial Gabriela Mistral (nombre que se le dio a la intervenida editorial Quimantú), se vieron considerablemente reducidos.

Composición del gasto en dictadura

Aunque existe poco detalle en las partidas presupuestarias de la época, se puede destacar que el gasto público, respecto a lectura y libros, se compuso principalmente por: un programa de permanente expansión de las bibliotecas públicas, particularmente a nivel regional; y las subvenciones al Instituto de Chile, a los fondos bibliográficos de la Biblioteca Nacional, los premios nacionales y la Sociedad de Escritores de Chile (SECH).⁴⁵ A esto se le suma, a finales del período, la licitación y compra de textos escolares.

El programa de expansión de bibliotecas tiene su origen en la creación de la Coordinación Nacional de Bibliotecas Públicas en 1978, dentro del Ministerio de Educación. Presumiblemente, este programa tenía el propósito de controlar la difusión cultural (para evitar esparcir la ideología marxista), y fomentar el rescate de los valores patrios de la «chilenidad». Bajo este programa se comenzó a anexar a la Coordinación Nacional las bibliotecas locales, municipales y regionales que existían en el país.

Al revisar la documentación, se puede ver un explosivo crecimiento en el número de bibliotecas públicas durante la década de 1970 y 1980. Aunque en 1967 existían solo seis bibliotecas dependientes de

44 ERRÁZURIZ, Luis Hernán. «Dictadura militar en Chile: Antecedentes del golpe estético-cultural». *Latin American Research Review*. 44(2) 2009. p. 151.

45 Aunque parezca extraño, por las tensiones de la época, en los presupuestos de los años 1978, 1980, 1986, 1987, 1988 y 1989 se pueden ver presupuestos de transferencias a la Sociedad de Escritores de Chile (SECH) en el capítulo presupuestario Secretaría y Administración General (01) del Ministerio de Educación Pública.

la DIBAM, en 1977 la Coordinación Nacional de Bibliotecas Públicas registra 51, y, de acuerdo con la numeración de estas, y a los registros del historiador Martínez Baeza, en 1981 existían 180 bibliotecas públicas.

Este crecimiento se debe principalmente a la creación de bibliotecas públicas «por decreto», lo que significó «explotar» el decreto emitido en la década de 1920. El artículo 4.º del Decreto Supremo N° 5.200 del Ministerio de Educación Pública, del 18 de noviembre de 1929, otorga la calidad de bibliotecas públicas a los establecimientos de dicha naturaleza que estén abiertos a la consulta o visita de la ciudadanía, independiente del ámbito jurídico de su administración.⁴⁶ Además, el Decreto de Educación N° 6.234 del mismo año establece que las bibliotecas municipales y particulares que deseen asimilarse al carácter de públicas deben presentar a la DIBAM una solicitud informando el estado de su administración. De hacerlo, recibirán de la DIBAM ayuda técnica y fomento de sus colecciones.⁴⁷ Es decir, las bibliotecas seguirían manteniendo la propiedad de infraestructura, y dotación de personal, mientras que la DIBAM daría apoyo técnico (capacitación, formación especializada) y ejemplares de libros.

Respecto a este proceso de expansión, en el que se fomentó el uso del decreto, el autor Martínez Baeza plantea que:

«Para llevar adelante este acelerado desarrollo del sistema bibliotecario, fue necesario que la Dirección del Servicio suscribiese convenios con los Municipios y otros organismos, a fin de que estos aportasen los locales y algún personal que hiciese posible el funcionamiento de los nuevos organismos».⁴⁸

No obstante la conformación de más de 200 establecimientos bibliotecarios por decreto en 20 años, estos recibieron nulo apoyo para ofrecer un servicio de calidad. Los establecimientos «creados» durante este período no contaron inicialmente con personal profesional ni locales adecuados, sus colecciones eran pequeñas y fueron nulamente incrementados. La red formada por establecimientos «creados por decreto» no se correspondieron con ninguna planificación o necesidad de las comunidades locales.

46 MARTÍNEZ BAEZA. *Op. cit.* p. 289.

47 *Ibid.* p. 374.

48 *Ibid.* p. 376.

Las memorias institucionales de la Coordinación Nacional de Bibliotecas Públicas en la década de los ochenta relatan que el sistema de bibliotecas presenta falta de recursos para adquisición de material bibliográfico, poco interés de alcaldes en mejorar las bibliotecas en infraestructura o dotación, y escasez de viáticos para que las coordinaciones regionales visiten y asesoren bibliotecas. Particularmente, la memoria de 1985 manifiesta que existen grandes problemas en los libros de registro de datos y en los inventarios de las bibliotecas públicas, por falta de capacidades del personal a cargo. En la memoria de 1991 se plantea que más de una docena de bibliotecas se encuentran cerradas, y se argumentan, como razones de ello, la falta de personal o traslado del inmueble.

El resto de los componentes del gasto no requieren de mayor análisis. Las subvenciones fueron arrastradas de los períodos anteriores, y sufrieron alguna reducción. La compra de textos escolares también era una práctica heredada de períodos anteriores, y aunque recibe apoyo, no sería hasta la década de los noventa que ese mercado se volvería muy relevante en el campo educacional chileno.

La industria del libro con el apagón cultural

Aunque el interés principal en el ámbito del libro durante la dictadura fue la expansión de la red de bibliotecas, en la práctica esto tuvo poco efecto sobre la calidad del servicio prestado por ellas.

Tanto el apagón cultural mencionado, como las precarias circunstancias económicas que vivía el país en la época, provocan un estancamiento de la industria del libro. Según las cifras reportadas por Subercaseaux, la importación anual de libros del país cae sistemáticamente desde US\$12,4 millones en 1971 a US\$6,1 millones en 1975, y a US\$4,3 millones en 1979, en cifras de la época; y los títulos editados anualmente caen de 719 en 1972 a 309 en 1977.⁴⁹

El desinterés del gobierno cívico-militar por la industria editorial se manifestó en algunas medidas concretas de política pública. En 1976 se aplica el impuesto del 20% al valor agregado (IVA) al libro, emparejándolo a los demás bienes transados comercialmente; medida que se mantiene vigente hasta el día de hoy. La editorial estatal

49 SUBERCASEAUX. *Op. cit.* 2013. p. 206.

Quimantú, rebautizada a Editorial Nacional Gabriela Mistral en 1973, fue subastada a empresarios privados en 1976.

A la vez que repercusiones económicas, el apagón cultural tuvo importantes consecuencias simbólicas para el país. Errázuriz argumenta que el golpe cívico-militar cambió parte del imaginario cultural:

«A través de esta investigación ilustraremos cómo el régimen militar intentó eliminar expresiones culturales de la Unidad Popular, provocando la destrucción y suplantación de imágenes en muros e impresos, cambiando el nombre de calles, irrumpiendo con nuevos estímulos sonoros y movimientos escénicos propios de las operaciones militares. (...) así por ejemplo, algunos recintos emblemáticos, reconocidos por su trayectoria en el ámbito deportivo y cultural, como el Estadio Nacional y el Estadio Chile, se convirtieron en centros de reclusión y tortura».⁵⁰

Este período histórico dio lugar a lo que Subercaseaux describe como «años de deterioro en la producción, en la circulación y consumo de libros, y también desplazamientos culturales con respecto a la tradición iluminista y mesocrática en la cual se había cimentado el campo del libro en el país».⁵¹ Más aún, el autor plantea una notoria subordinación de los libros a una lógica comercial, en línea con la tendencia económica de este período histórico, cimentada en la escuela neoliberal y en los postulados de Milton Friedman.

Subercaseaux plantea que entra en escena una nueva generación de editores y gerentes editoriales, que tienen una marcada formación comercial, y que no dan tanta importancia a los propósitos sociales y culturales del libro, utilizando además estrategias de *marketing* para la venta de libros, sondeos previos de interés, encuestas de preferencias, y la búsqueda de la eficiencia en la venta de libros.⁵²

Incoherencias en el discurso público sobre el libro y la lectura

Se debe destacar que durante este período histórico existiría un amplio espectro de señales respecto al libro y la lectura en el país. Por un lado, se censura y controla la producción editorial por parte

50 ERRÁZURIZ. *Op. cit.* p. 137.

51 SUBERCASEAUX. *Op. cit.* 2013. p. 207.

52 *Ibid.* p. 209-210.

del gobierno, y por otro lado se apoyan aspectos y actores claves del mundo del libro. Lo primero se manifestó en quemas de libros, censura y represión a actores del mundo del libro. Lo segundo se manifestó en numerosos eventos político-sociales, con amplia participación de instituciones públicas, editoriales privadas, y gremios; también en financiamiento a la investigación sobre hábitos de lectura (estudio realizado por el Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica en 1979), las subvenciones a la SECH y al Instituto de Chile, los premios nacionales y la compra de libros de textos para las escuelas.⁵³

Esta amplitud de acciones deja espacio para la interpretación y, sin embargo, da cuenta de una ausencia de política nacional respecto a los propósitos del libro y la lectura. En este período histórico se establece una red de bibliotecas, pero no cuenta con insumos necesarios para proveer de sus servicios; y se realizan eventos político-sociales con diversos actores, pero se reprime y censura la producción cultural.

Montos de presupuesto durante la dictadura

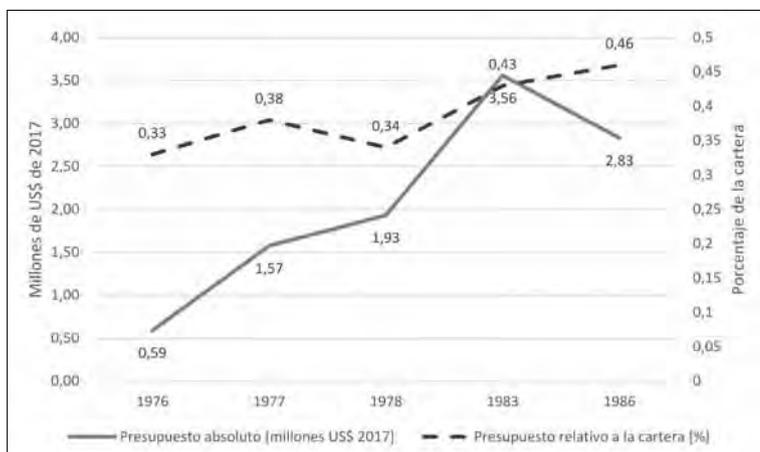
Debido al escaso detalle de las partidas presupuestarias de la época, para estudiar este período se utiliza el presupuesto asignado a la DIBAM. Por un lado, incluye además gasto administrativo de museos y archivos, que no van al fomento del libro, pero por otro lado no incluye las subvenciones dirigidas a la SECH, al Instituto de Chile, los premios nacionales, ni los textos escolares.

En la Figura 3 se puede ver que, aunque el presupuesto público al libro y la lectura crece en el tiempo, el porcentaje que este representa se mantiene relativamente constante entre 0,3% y 0,5%, en referencia al presupuesto del Ministerio de Educación.

Es muy importante tener en cuenta que durante los años 1979 y 1981 el peso chileno es fijado, por ley, al dólar. Esta medida es tomada producto de la alta inflación que sufre el país durante el período, en comparación con la inflación externa. Esto quiere decir que parte del aumento del presupuesto de la DIBAM, que se observa en el gráfico, se debe al aumento (nominal) del peso chileno (frente al dólar) y no necesariamente a un aumento en los recursos por disponer medidos en dólares.

53 Ibid. p. 233.

Figura 3: Evolución del presupuesto en fomento de la lectura y el libro en la dictadura militar



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, BASADA EN LEYES DE PRESUPUESTO, DIPRES 2018

Periodo actual (1990 -)

Aunque este período histórico es comúnmente llamado «Transición a la Democracia» o «Retorno a la Democracia», existen autores que plantean distinciones. Por un lado, se argumenta que dicho período histórico no «llegó» a la democracia, debido principalmente a la continuidad de una Constitución ilegítima aprobada en dictadura; y, por otro lado, hay posturas que consideran las reformas a la Constitución ocurridas en 2005, bajo la presidencia de Ricardo Lagos, como el fin de la eventual transición y la llegada a una democracia plena. También hay posiciones que prefieren ver a la democracia como un proceso de permanente perfeccionamiento y que, por lo tanto, todas las generaciones deben incorporar nuevas formas de democratización, nunca pudiéndose afirmar que la democracia es un proceso acabado.

Independiente de ello, este período histórico, posterior a la dictadura militar, comienza con la victoria del «No» en el plebiscito de 1988, y se desarrolla hasta la actualidad.⁵⁴ Esta etapa se caracteriza,

54 Al menos hasta la fecha de publicación de este libro. Los eventos ocurridos en octubre de 2019 podrían generar cambios que deriven en un nuevo período histórico. Solo el tiempo lo dirá.

en el ámbito político, por mantener en tensión a dos grandes conglomerados políticos de «derecha» y de «centro izquierda», estando los últimos en el poder por los primeros 20 años del período.

En el mundo del libro, este es el período de mayor actividad institucional en el ámbito público. En 1992 se crea la Subdirección de Bibliotecas Públicas dentro de la DIBAM; en 1993 se promulga la Ley del Libro, creándose con ella el Fondo del Libro (recursos destinados a proyectos concursables específicamente dedicados al fomento de la lectura y el libro) y el Consejo del Libro, quien administra el Fondo. En 2003 se crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) como entidad autónoma vinculada al Ministerio de Educación, el cual pasa, en 2018, a ser el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Esta expansión institucional fue acompañada de políticas y programas culturales de carácter nacional, con gran influencia en la industria del libro, como la compra pública de títulos de autores chilenos, planes de lectura y políticas nacionales para el libro y la lectura.

Es importante destacar que, en este período histórico, y posterior al apogón cultural e incertidumbre que reinó en la dictadura, se genera un nuevo paradigma en el fomento de la lectura y el libro, que se vuelve diferente a otras posturas históricas, como la conservación patrimonial, fomento literario de la élite ilustrada o la alfabetización con fines desarrollistas. Este período se caracteriza por proyectos de mayor acceso y democratización del libro.

Composición del gasto en el período postdictadura

El gasto público en materia de libro y lectura de este período postdictadura se caracteriza por las compras de textos escolares y libros para bibliotecas escolares, la implementación del Fondo del Libro (que contempla los fondos concursables, el Plan Nacional de Lectura, adquisiciones de libros para bibliotecas públicas, plan de internacionalización del libro y premios literarios), y proyectos de apoyo a las bibliotecas públicas (redes tecnológicas, infraestructura y abastecimiento de colecciones).

En este período se establecen algunos programas nuevos en la historia del fomento a la lectura y el libro, como los fondos concursables. A la vez, los propósitos orientadores del gasto público se diferencian

de los períodos anteriores, los cuales estaban enfocados principalmente a fondos bibliográficos de grandes autores, administración de las escasas bibliotecas públicas, o subvención directa a la SECH y la Academia de la Lengua.

La época postdictadura se caracteriza por un fuerte aumento del gasto público, principalmente a través de compras públicas y fondos concursables anuales. A pesar de los renovados intereses en el fomento del libro y la lectura, estas medidas han derivado también en mercados altamente concentrados, y en proyectos acotados de corta duración y poca continuidad.

Durante este período, y junto al aumento del gasto público, surgen sucesivas políticas de nivel nacional, que buscan promover la lectura y el libro. Sin embargo, existiendo mayor gasto y políticas nacionales, el mundo de la industria del libro todavía declara una ausencia de coherencia sistémica. En palabras de Subercaseaux:

«El aumento considerable de los fondos en concurso y la política de beneficiar a las audiencias más vulnerables han tenido logros importantes; han sido, sin embargo, logros puntuales y no sistémicos, en parte debido a la inequidad y diferencia de capital cultural acumulado que existe en la sociedad chilena, y en parte, también, debido a la amplitud de la cultura de masas y al hecho incontrarrestable de que el acceso a esta es mucho más democrático y abierto que el acceso a la cultura artística».⁵⁵

Haciendo referencia al año 2010 (año en que Chile cumple 200 años de independencia de España), el autor añade que:

«En la década que culmina en el Bicentenario, el Estado ha sido más bien un actor, pero un actor disperso, que no ha logrado hilvanar una política pública sistémica que logre las transformaciones que requiere el mundo del libro».⁵⁶

Este sentimiento es generalizado en otros actores de la industria del libro, que ven importantes obstáculos políticos para que las políticas públicas del libro y la lectura sean efectivamente implementadas y generen los efectos esperados.⁵⁷

55 Ibid. p. 278.

56 Ibid. p. 296.

57 FERNÁNDEZ VERGARA, Andrés «Leyes, políticas públicas, instituciones y dispositivos de fomento al libro y la lectura en América Latina» *Bibliodiversity Journal, Les politiques publiques du livre*. Jun. 2019.

Rol del mercado editorial y librero en el período postdictadura

Este período histórico se caracteriza también por una dinámica particular del mercado editorial y librero: la concentración de editoriales en empresas multinacionales de capital extranjero y la proliferación de editoriales y librerías independientes de menor tamaño. Una manifestación de esto es una notoria concentración en la adjudicación de fondos públicos, principalmente en el mercado de textos escolares.

La concentración de editoriales que funcionaban como sedes locales de empresas de capital extranjero (como Planeta, Sudamericana, Alfaguara, Grijalbo, entre otras), se encontró con una activa participación de la edición independiente, manifestándose en numerosas editoriales de menor tamaño que surgen en esta época. Las editoriales independientes crecen y se empoderan durante este período, formando asociaciones gremiales que serán importantes actores en la formulación de políticas y en la recuperación de la diversidad en la industria editorial.⁵⁸ En la actualidad existen numerosos actores en el mundo editorial, reunidos en diferentes asociaciones: la Cámara Chilena del Libro, la Corporación del Libro, Editores de Chile y el Colectivo Furia del Libro, y últimamente una asociación de librerías independientes. Estas agrupaciones presentan diferentes prioridades, las primeras dos enfocándose principalmente en acciones que fomentan la venta más comercial de libros, y las últimas tres abocadas al carácter cultural del libro, impulsando autores nuevos y promoviendo la diversidad.

El creciente gasto público del Estado en compras de libros otorga una mayor relevancia a la composición del mercado editorial y librero. Un ejemplo del interés que mostró el Estado en el gasto dedicado a libros corresponde al programa Maletín Literario, el cual entregaba a las familias un maletín con una decena de libros. Esta emblemática iniciativa contó con presupuesto aprobado por Ley del orden de US\$15 millones, el cual fue ejecutado durante los años 2008 (US\$5 millones, adquiriendo un total de 133.000 maletines) y 2009 (US\$10 millones, adquiriendo un total de 267.000 maletines).

58 SYMMES COLL, Constanza. «Editar (en) el Chile post-dictadura: Trayectorias de la edición independiente» *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Cuestiones del tiempo presente. 2015. DOI: 10.4000/nuevomundo.68211.

Para este programa se conformaron jurados que escogieran las obras que serían entregadas, y se adquirieron cientos de miles de ejemplares de alrededor de 40 obras, para entregárselos a las familias más vulnerables del país. Los más de 5 millones de ejemplares adquiridos significaron más de la mitad de lo publicado en un año en el país.⁵⁹

No obstante la intención de este programa, y lo que significó para la industria (aunque necesariamente concentrado en pocas editoriales) y las familias beneficiadas, se le discute la ausencia de evaluación en el impacto real sobre la lectura y hábitos lectores de los beneficiados. Subercaseaux relata a propósito:

«Respecto a la lectura, la respuesta fue consistente: los dos libros más mencionados y valorados por los destinatarios fueron el Atlas Universal Regionalizado y el Diccionario Enciclopédico. Se los destacó porque lo pedían en las escuelas y por su utilidad para llevar a cabo las tareas. Todos los alumnos y padres encuestados vincularon el maletín a las necesidades escolares y a las tareas de la escuela. No se detectaron evidencias en los alumnos (los destinatarios específicos) de que el maletín tendría un rol en la promoción de la lectura; los estudiantes encuestados pensaban que los libros del maletín resultarían útiles para la escuela; definitivamente no perciben la lectura como una práctica cotidiana, sino que la vinculan a la obligación escolar».⁶⁰

Este juicio sobre la incapacidad del programa de incidir en el fomento lector corresponde a un ejemplo característico de este período histórico: grandes medidas que carecen de una coherencia sistémica.

Otro importante debate que toma forma durante este período es la compra de textos escolares. La situación en la actualidad será tratada en los capítulos posteriores, pero cabe destacar que ya durante la década de los noventa, la producción de textos escolares, de acuerdo a lo reportado por Subercaseaux, representaba el 70% de toda la actividad editorial del país.⁶¹ Parte importante de este debate surge a raíz de un creciente gasto público por la educación y los textos escolares, acompañado de una falta de hábitos de lectura en la población y una mala comprensión lectora por parte de los estudiantes. A esto

59 SUBERCASEAUX. *Op. cit.* 2013. p. 300.

60 *Ibid.* p. 302.

61 *Ibid.* p. 257.

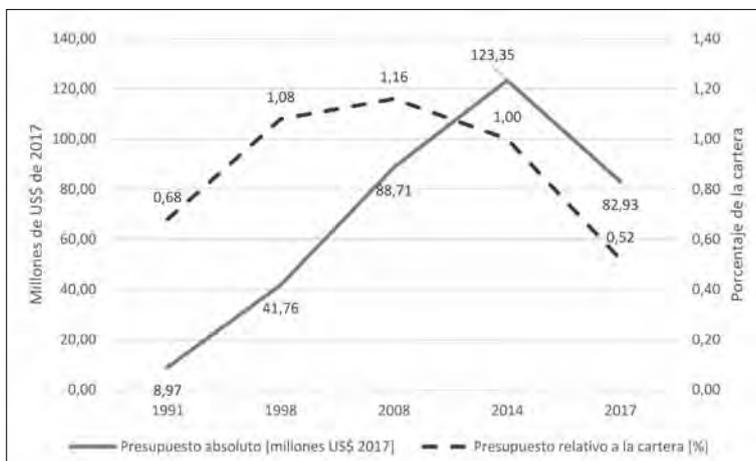
se suma la concentración económica por parte de pocas editoriales de capitales de origen extranjero en el mercado de textos escolares.

Aunque por sí misma la concentración económica ya es una gran falla de mercado, la uniformidad en los materiales educativos adquiridos por el Estado viola el espíritu de una educación diversa e impide evaluar resultados de forma comparativa en la práctica. Esto constituye una gran falla sistémica del sistema de selección de textos escolares, y por lo tanto del sistema educativo en su conjunto.

Montos de presupuesto en el período postdictadura

Al mirar la Figura 4 se puede observar que en este período existe una tendencia a aumentar el presupuesto público absoluto en la lectura y el libro. Este aumento parece mostrar un decaimiento en los últimos años del registro. A nivel porcentual, en cambio, se puede ver que hay un impulso de crecimiento al inicio de este período, que luego decae. Del 0,68% del gasto en el año 1991, se aumenta a 1,08% en 1998 y a 1,16% en 2008. Luego, este valor cae a 1,00% en 2014 y a 0,52% en 2017.

Figura 4: Evolución del presupuesto en fomento de la lectura y el libro durante la transición a la democracia



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, BASADA EN LEYES DE PRESUPUESTO, DIPRES 2018

Conclusiones del capítulo

Montos de presupuesto en todos los períodos

Al reunir la evolución temporal del presupuesto de los cuatro períodos descritos en este capítulo (véase Figura 5), se puede ver el resumen de la historia reciente del país en su interés público por la lectura y el libro. El presupuesto absoluto dedicado a esta materia es notoriamente creciente en el tiempo, llegando a sus máximos históricos en términos absolutos, aunque posiblemente no relativos. Se transcurre de un presupuesto de menos de US\$1 millón a comienzos del siglo XX, hasta alrededor de US\$100 millones a comienzos del siglo XXI.

Sin embargo, en términos relativos (como porcentaje de las carteras correspondientes, en la mayor parte del Ministerio de Educación), la tendencia no ha sido la misma. En la figura es posible observar que en 1928 existía un presupuesto para el fomento de la lectura y el libro sobre del 1% de lo presupuestado para el ministerio, que luego decae al orden de 0,35% durante las tres décadas entre 1952 y 1983. Posteriormente, luego del año 1991 asciende sobre el 0,55% para llegar al 1,1% en el año 2008. Finalmente, al año 2017 desciende hasta el 0,55% nuevamente.

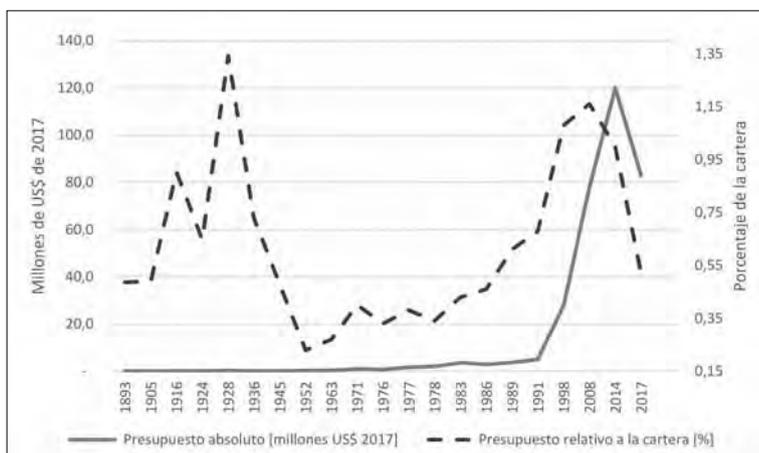
La disminución en el gasto relativo, en gran parte del período presidencialista, responde a un aumento en el gasto para educación, sin un correlato directo en el fomento de la lectura y el libro. En la época contemporánea, el aumento de gasto relativo corresponde efectivamente a la disposición de más recursos.

Esta evolución errática, da cuenta de una ausencia de política sistémica y coherente respecto al libro y la lectura en Chile, durante gran parte de su historia. Aunque existiesen «altos y bajos» en el ecosistema del libro, la ausencia de una política estratégica se muestra como una constante histórica.

En 1984, Subercaseaux menciona: «todos los sectores coinciden en afirmar que el estancamiento de la industria [del libro] tiene como causa fundamental la ausencia de una política de fomento al libro por parte del Estado». ⁶² No es sino hasta el inicio del siglo XXI que comienzan a surgir políticas nacionales de cultura en general, y del libro en particular.

62 SUBERCASEAUX. *Op. cit.* 1984. p. 3.

Figura 5: Evolución del presupuesto público en fomento de la lectura y el libro, histórico.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, BASADA EN LEYES DE PRESUPUESTO, DIPRES 2018

Síntesis del relato histórico del gasto público en libro y lectura

Históricamente, el gasto público en fomento de la lectura y el libro ha respondido a los contextos políticos y sociales de cada época. El Estado chileno no tiene historia de realizar políticas integrales, o sistémicas, para lograr un objetivo de valorización del libro. A inicios del siglo XX, en el período parlamentarista, se gastó principalmente en publicar a grandes escritores chilenos para ser leídos por la élite política e intelectual, en ausencia de un acceso democrático al libro y la lectura por parte de otras clases sociales.

Posteriormente, durante el período presidencialista, se realizaron importantes políticas y programas de alfabetización de la población, pero no estuvieron vinculadas a espacios de lectura acorde, dejando de lado el impulso de las bibliotecas públicas o de la industria editorial. En medio de un proceso de cambio, con la instauración de la primera editorial estatal como proyecto cultural de gobierno, ocurre el golpe de Estado que detiene el avance en esta materia.

Durante el período de dictadura, se realizó una «expansión» de bibliotecas públicas, con ausencia de recursos para administración y

abastecimiento, y de la mano de una fuerte represión del contenido cultural. A la vez, se hicieron esfuerzos para difundir ejemplares de libros, pero en menor medida y acompañada de fuertes contradicciones simbólicas.

Actualmente existen variados programas: proyectos concursables, compras públicas, red de apoyo a bibliotecas, que, sin embargo, no se condicen con el hábito de lectura de la población, y tampoco con un fomento o protección sistémica del contenido local, a pesar de la aprobación de una política nacional específicamente dirigida a eso. Esto se verá en los capítulos que siguen.

El principal argumento de este libro es que existe (en gran medida como fruto de su historia) una incoherencia entre el gasto público y los propósitos de la política nacional en materia de libro y lectura. Este libro adopta la mirada sistémica para el fomento de la lectura y el libro, con un propósito claro y explícito otorgado por la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020. Se muestra, en lo sucesivo, que el gasto público no se dirige a ese propósito, sino que en general apunta en dirección opuesta. Para ello, se proponen indicadores que permiten monitorear el comportamiento del ecosistema del libro y dan cuenta de fallas en el sistema.

Capítulo 2

Composición del gasto público para el libro y la lectura en Chile

Los recursos que un Estado democrático dedica en materias de índole público siguen un proceso relativamente establecido: se diseña el presupuesto, que luego es discutido y aprobado; este se ejecuta (gasta) y finalmente se evalúa o audita. Este proceso muestra un vínculo directo entre el gasto efectivo y su presupuesto. Aunque en la práctica el gasto ejecutado puede variar del presupuesto asignado (ya sea porque no se utilizaron todos los recursos, o porque debieron utilizarse más), lo cierto es que ambos revelan las prioridades públicas de un Estado, porque se basan en discusiones y aprobaciones políticas.

Con esto en mente, se puede asumir que lo gastado públicamente proviene de un ejercicio fundamentalmente político, que es diseñar y discutir el presupuesto. En estas instancias, diferentes grupos de interés discuten y negocian para conseguir recursos alineados a sus motivaciones. Entenderlo así da luces que permiten observar la composición del gasto público en el libro y la lectura como un reflejo de los intereses de individuos en el poder ejecutivo y legislativo, llamados a representar democráticamente los intereses de la ciudadanía. Luego, la manera de ejecutar los programas públicos responderá a las tendencias de cada gobierno.

En Chile, quien vela por el uso efectivo y eficiente del presupuesto es la Dirección de Presupuesto (DIPRES), que evalúa y controla la gestión del uso de los recursos públicos. Es esta oficina la que publica las leyes anuales de presupuesto y la ejecución presupuestaria durante el transcurso del año. La Ley de Presupuesto de cada año desde 1845 se encuentra publicada en la biblioteca digital de DIPRES, y desde el año 1999 está sistematizada electrónicamente y desglosada por partida en su sitio web.

Adicionalmente, la DIPRES realiza evaluaciones de programas e instituciones del Estado, con el fin de conocer si lo gastado en ellas logra efectiva y eficientemente sus propósitos. Estas evaluaciones las realiza en cuatro dimensiones: evaluaciones de impacto, evaluaciones de gasto institucional, evaluaciones de programas gubernamentales, y evaluaciones focalizadas de ámbito. Para entender los fundamentos y propósitos de algunos programas, se usarán en este capítulo evaluaciones solicitadas por DIPRES.⁶³ Estas evaluaciones tienen un foco en los propósitos de los programas, y en su efectividad, por lo que son una herramienta útil para describir los resultados del gasto público en cualquier materia.

El gasto en fomento de la lectura y el libro en Chile

En Chile no existe un programa presupuestario único que signifique un gasto unificado para el libro y la lectura. La concepción de un gasto público para la lectura y el libro (como se definió en la introducción) viene dado por la agrupación de lo gastado por diversas instituciones públicas, principalmente vinculadas al Ministerio de Educación, y al Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Para estudiar el gasto total dedicado a este ámbito, se reúnen los principales capítulos o programas presupuestarios relacionados a este objetivo: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), Recursos Educativos⁶⁴ y Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).⁶⁵ En el Cuadro 1 se presentan estas partidas presupuestarias, agrupadas por capítulo presupuestario.

Todos estos capítulos presupuestarios se encontraban hasta el año 2017 dentro de la partida del Ministerio de Educación (partida 09), pero luego las referidas a lectura y libro pasan a la Subsecretaría de las Culturas y las Artes; y las referidas a bibliotecas a la Subdirección

63 La DIPRES comúnmente licita a terceros las evaluaciones.

64 Recursos Educativos consiste en un programa dentro del capítulo de la Subsecretaría de Educación, dentro de la partida del Ministerio de Educación. El resto corresponde a capítulos presupuestarios de los cuales se toman algunos programas, subtítulos e ítems.

65 EL CNCA se convirtió posteriormente en el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, y la DIBAM se convirtió en el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, dependiente de dicho ministerio. En adelante se usarán los nombres originales CNCA y DIBAM por el período en el que está basado este trabajo.

del Patrimonio Cultural, ambas en el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.⁶⁶ A pesar del cambio institucional, los programas presupuestarios considerados no sufren grandes modificaciones de fondo.

La relevancia de describir el gasto público sobre la base de estos programas presupuestarios radica en la relativa dificultad que existe para generar o eliminar una partida presupuestaria. La Ley de Presupuestos, que es discutida anualmente entre el Ejecutivo y el Congreso, se ve afectada por una importante inercia: por un lado, lograr convencer políticamente a los legisladores de la necesidad de un nuevo programa requiere de tiempo y esfuerzo; y por el otro lado, una vez que un programa existe, este busca bajo todos sus medios posibles mantenerse en vigencia. Hablar, por tanto, de un programa presupuestario (y de un subtítulo) es hablar de una focalización del gasto público estable y duradero. Más aún, la existencia de un programa indica una discusión presupuestaria ya realizada, y un objetivo ya priorizado. Esto puede comprobarse en que todos los programas listados y descritos en este capítulo tienen al menos nueve años de existencia.

Las partidas presupuestarias que se estudiarán persiguen, cada una, un propósito particular, y es un ejercicio teórico el agruparlos bajo un paraguas común llamado «fomento del libro y la lectura». Aunque varios de ellos persiguen objetivos más amplios que el libro y la lectura (por ejemplo, a nivel curricular y educacional, o a nivel de fomento de las artes), sí ocurre que en su quehacer afectan a algún actor del ecosistema del libro, y/o apuntan a alguno de los propósitos de la PNLL. Por ello, son identificados y analizados aquí. Los capítulos, programas y/o subtítulos presupuestarios del año 2017 que componen esta agrupación de gasto público para el fomento de la lectura y el libro en Chile, se listan en el Cuadro 1.

66 El Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio se crea por la Ley 21.045 de noviembre de 2017.

Cuadro 1: Composición del gasto público en fomento del libro y la lectura para el año 2017

Capítulo	Programa o Subtítulo	Detalle	Total (\$miles)	% del total
capítulo 01, programa 11 Recursos Educativos	[24-03-383, 04] Textos escolares básica y media	Adquisición, distribución, servicios asociados, impresión, contrataciones.	34.420.000	63,34%
	[24-03-091, 03] Centro de Recursos de Aprendizaje (Bibliotecas CRA)	Adquisición, recopilación, distribución de recursos educativos; consultorías, difusión, capacitación y estudios, personal.	5.665.000	10,43%
capítulo 16 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA)	[24-03-094] Fondo del Libro y la Lectura (Ley N°19.227)	Premios literarios, fondos concursables, programa de adquisiciones, internacionalización, plan nacional de lectura***	6.815.204	12,54%
capítulo 05 Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM)	[programa 02] Red de Bibliotecas Públicas	Sistema de conexión de las bibliotecas públicas del país	4.658.507	8,57%
	[29-04] Adquisiciones*	Adquisiciones bibliográficas	1.106.350	2,04%
	[33-03-005] Programa de Mejoramiento Integral de Bibliotecas Públicas	Programa concursable para mejorar infraestructura de bibliotecas públicas	598.884	1,10%
capítulo 11 programas 01,02 Junta Nacional de Jardines Infantiles	[24-03-178] Plan de Fomento de Lectura Primera Infancia	Adquisición de textos didácticos para fomentar la lectura, de acuerdo al Plan Nacional de Lectura.	1.064.239	1,96%
	[22-04-002] Adquisiciones de Textos y Otros Materiales de Enseñanza**	Adquisición de textos para educación parvularia	10.517	0,02%
Total			54.338.700	100,00%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LEY DE PRESUPUESTO, Y SERVICIOS PÚBLICOS, 2018

NOTAS: *EN ESTE CUADRO SE PRESENTA LA CIFRA ENTREGADA POR LA DIBAM A LOS AUTORES DE ESTE ESTUDIO SOBRE EL PRESUPUESTO ASIGNADO A DICHO ÍTEM, QUE ES MENOR A LA PRESENTADA EN LA LEY DE PRESUPUESTOS, YA QUE ESTA ÚLTIMA INCLUYE EN EL ÍTEM DE ADQUISICIONES OBRAS DE ARTES PARA MUSEOS.

** EN ESTE CUADRO SE PRESENTA LA CIFRA ENTREGADA POR JUNJI A LOS AUTORES DE ESTE ESTUDIO SOBRE EL PRESUPUESTO ASIGNADO AL ÍTEM DE ADQUISICIONES. DE ACUERDO CON DICHA INFORMACIÓN, EL ÍTEM 24-03-171 PROGRAMA DE MATERIAL DE ENSEÑANZA NO EFECTUÓ GASTOS EN ADQUISICIONES BIBLIOGRÁFICAS DURANTE 2016 NI 2017.

*** EL PRESUPUESTO (SEGÚN LEY) DEDICADO AL FONDO DEL LIBRO NO SE ENCUENTRA DIVIDIDO EN SUBPROGRAMAS; NO OBSTANTE, Y DE ACUERDO CON LA INFORMACIÓN EN CEPI, 2018 (VÉASE CUADRO 4), ESTE SE DIVIDE PORCENTUALMENTE EN: 63% FONDOS CONCURSABLES, 15% PLAN NACIONAL DE LECTURA, 10% PROGRAMA DE ADQUISICIONES, 8% PLAN DE INTERNACIONALIZACIÓN, Y 5% PREMIOS LITERARIOS.

Un elemento que no será considerado dentro de este gasto, y que por lo tanto no se encuentra en el Cuadro 1, son las adquisiciones bibliográficas de las instituciones públicas del Estado (por ejemplo, si el Instituto de Desarrollo Agropecuario compra libros para su biblioteca o para su formación académica). Existen tres razones para omitir dicho gasto de este análisis: la información está invisibilizada, pues los ítems de gastos comúnmente no especifican si es que estas están dirigidas a adquisiciones bibliográficas; la decisión de estas adquisiciones se realiza a nivel descentralizado y por lo tanto no reflejan una priorización de Estado necesariamente; y no afectan de manera sistemática al ecosistema del libro.⁶⁷ Esta omisión queda relativamente saldada al estudiar, en el capítulo 3, el mercado de compras públicas de libros para los años 2016 y 2017.

El Cuadro 1 presenta ocho subtítulos e ítems presupuestarios que componen el gasto, y el porcentaje que cada uno de estos representa sobre la suma para el año 2017. El primer capítulo son los Recursos Educativos, compuesto por la compra de textos escolares (\$34.420 millones) y las adquisiciones de libros para las bibliotecas escolares (\$5.665 millones). El segundo capítulo lo compone el CNCA con sus diferentes programas (\$6.815 millones). El tercer capítulo es la DIBAM con tres programas o subtítulos presupuestarios: el apoyo a la Red de Bibliotecas Públicas o Biblioredes (\$4.659 millones), las adquisiciones bibliográficas (\$1.106 millones) y el Programa de Mejoramiento Integral de Bibliotecas Públicas (\$599 millones). Finalmente, el cuarto y último capítulo que compone este gasto es la Junta Nacional de Jardines Infantiles con sus subtítulos de Plan de Fomento de Lectura de Primera Infancia (\$1.064 millones) y las Adquisiciones de Textos y otros materiales de enseñanza, particularmente textos para educación parvularia (\$11 millones).

67 Este argumento se sostiene para el estudio de las adquisiciones de la DIBAM, pues el propósito de estas adquisiciones sí se alinea completamente a los propósitos de la política nacional, a diferencia de otras adquisiciones de libros del servicio público.

El mismo cuadro también muestra cuál es el porcentaje de este gasto unificado que representa cada programa o subtítulo. Así, el capítulo de Recursos Educativos, con ambos programas representa el 73,7% de este gasto. El capítulo del CNCA representa el 12,7% de este gasto, la DIBAM el 11,6% y la JUNJI el 2,0% aproximadamente.

Esta primera aproximación permite afirmar que la importancia relativa de los diferentes instrumentos que componen el gasto público en libro y lectura en Chile es heterogénea. Más aún, este gasto revela una importante cuota de concentración en los recursos liberados que afectan al ecosistema del libro, notándose que el Ministerio de Educación es responsable de casi tres cuartos de este gasto; o bien, de casi seis veces los recursos de los que el CNCA es responsable. También, se debe destacar que CNCA y DIBAM presentan niveles similares de gasto para esta materia, mientras que JUNJI presenta una cuota mínima.

El ejercicio de comparar los programas es poco fructífero, pues es difícil argumentar que un programa sobre libros de textos para todos los escolares sea más o menos importante que un programa orientado a la red tecnológica de apoyo para las bibliotecas del país, o que el fomento de proyectos concursables para el libro. Sin embargo, las magnitudes del gasto dedicado a uno u otro programa hablan por sí solas en cuanto a la priorización actual. En adelante, cada programa será evaluado principalmente en su capacidad de aportar al propósito del ecosistema del libro.

Aunque se presenta la información para el año 2017, la composición del gasto (los ítems y su importancia relativa) no varió en al menos los cinco años anteriores. De igual manera, este gasto se mantuvo muy similar durante el año 2018. Al final del capítulo (ver Cuadro 9) se muestra un cuadro resumen de los montos de los componentes durante esos años.

Textos y bibliotecas escolares: el Mineduc

El componente de mayor relevancia en el gasto público sobre lectura y libros, tal y como lo muestra el Cuadro 1, corresponde a las compras realizadas por el Ministerio de Educación (Mineduc) para textos y bibliotecas escolares o Centros de Recursos del Aprendizaje (CRA). En 2017 el primer programa recibió un presupuesto de \$34.420 millones, lo que representa el 63,34% del gasto global en libro y lectura, y 1,7 veces el presupuesto dedicado a los programas restantes juntos. El segundo programa del Mineduc presenta un presupuesto de \$5.665 millones, lo que representa el 10,43% del gasto público en libro y lectura.

Los textos escolares son aquellos libros de apoyo a la docencia, que son entregados gratuitamente desde el Mineduc a los estudiantes y profesores de establecimientos escolares subvencionados por el Estado. Las bibliotecas escolares o CRA, por su parte, corresponden a bibliotecas dentro de los establecimientos educacionales.

Programa de Textos Escolares

La Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) del Mineduc lleva a cabo el Programa de Textos Escolares (PTE), cuyo propósito es proveer de textos escolares a los estudiantes y profesores de Chile de los establecimientos subvencionados por el Estado.⁶⁸ Aunque el Estado de Chile ha entregado textos escolares al menos desde la década de 1940, en el año 2000 se institucionaliza formalmente el PTE en la UCE.

Los dos principales procesos del PTE son la adquisición y la distribución de los textos. La primera etapa es realizada directamente por la UCE, la cual asegura estándares de calidad a través de licitaciones, diseñando las bases técnicas para los llamados públicos. En dichas bases, la UCE puede establecer los requerimientos que espera obtener en los productos solicitados. En este sentido, la licitación es un punto clave dentro del proceso, pues enmarca los requerimientos que permitirán a los proveedores acceder a este mercado y determinará su relación con el Estado.

68 Se entiende por subvencionados todos aquellos establecimientos que reciben la subvención escolar: municipales, dependientes de Servicios Locales de Educación, de administración delegada y particulares subvencionados.

La segunda etapa es apoyada por la División de Educación General y consiste en distribuir en todo el territorio nacional los libros adquiridos en la primera etapa. Una de las dificultades más relevantes de este proceso es la temporalidad, pues los libros de textos de un año escolar deben llegar a la mano de los estudiantes durante el inicio de año, para que puedan ser aprovechados. Esto se contrapone al proceso de licitación, que normalmente requiere de un tiempo largo.

Durante el año 2003, la DIPRES solicitó una evaluación de este programa. En el documento emanado de esa evaluación, se identifica el objetivo del programa como «contribuir a mejorar la calidad de los aprendizajes y la equidad de su distribución social en la educación escolar del país». ⁶⁹ La justificación del programa se basa en la seguridad de que el libro de texto es un artefacto mediante el cual es posible «bajar» el currículum de educación a la sala de clases, de manera equitativa entre todos los estudiantes. Además, los libros de texto son un soporte fundamental para el aprendizaje, pues permiten al alumno estudiar desde el hogar, facilitan el apoyo al docente cuando no existe claridad en la materia y hacen más efectivas las horas de clases, ya que la materia escrita no debe ser copiada o escrita en el pizarrón.

Principio de las compras sistemáticas de textos escolares en Chile

Durante la época en que este programa se institucionalizó y comenzó a crecer, ya existía un importante cuerpo de literatura especializada que mostraba los beneficios de los textos escolares; por ejemplo, los estudios del Banco Mundial en diferentes continentes, y la revisión de Ernesto Schiefelbein en Latinoamérica. ⁷⁰ Para 2005, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la

69 DIPRES Informe Final de Evaluación Programa de Textos Escolares Educación Básica y Media. 2003. p. 10.

70 Para el caso del Banco Mundial, véanse LOCKHEED, M. E., & HANUSHEK, E. A. *Improving the efficiency of education in developing countries: Review of the evidence*. World Bank, 1987; y las publicaciones de Heyneman, particularmente FARRELL, Joseph P., & HEYNEMAN, Stephen. P. *Textbooks in the Developing World: Economic and Educational Choices*. EDI Seminar Series. Publications Sales Unit, The World Bank, 1989. Los planteamientos de Schiefelbein se puede ver en VÉLEZ, Eduardo; SCHIEFELBEIN, Ernesto & VALENZUELA, Jorge. Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria: Revisión de la literatura de América Latina y el Caribe. *Revista latinoamericana de Innovaciones Educativas* N. 17, 1994.

Cultura (Unesco) ya reconocía los textos escolares como instrumentos poco costosos y de mayor acceso para la enseñanza, lo que resulta en una excelente combinación. En esta línea, Carla Gajardo Poblete expone muy claramente los beneficios reconocidos para el texto escolar, desde su función de transmisor cultural hasta una unidad costo-efectiva de enseñanza.⁷¹

La política de textos escolares en Chile obtuvo una mayor amplitud bajo el plan de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación (plan MECE). El programa MECE del estado chileno se financió desde 1992 a 1997, sobre la base del apoyo del Banco Mundial mediante un préstamo por 170 millones de dólares.

Para entender las implicancias del plan MECE en materia de textos escolares, se puede recurrir a los comentarios del exencargado del Banco Mundial de política educativa y préstamos, Stephen Heyneman, quien en 2003 publica un relato de lo que han significado 40 años de hacer política educativa desde el Banco Mundial.⁷² En este documento, el autor declara que los textos escolares fueron objeto de intensos debates, ya que los libros de textos se alejaban del principio originario del banco: apoyar la reconstrucción de una Europa destruida por la guerra. Sin embargo, las definiciones del banco cambiaron, y aceptaron entregar préstamos a los países para financiar la compra de libros de textos, dada su importancia pedagógica, y su naturaleza de bien económico.

Frente a la experiencia del Banco Mundial en el ingreso a las industrias editoriales locales, el autor declara que los préstamos para obtención de libros de texto tuvieron repercusiones en los países:

«Donde el Banco Mundial ha continuado prestando a monopolios de gobierno en textos escolares, ha creado nuevas distorsiones en la política que no hubiesen sido creadas donde el banco no permitió préstamos para textos escolares. Al final, la pregunta es si es que los beneficios de tener más libros de texto sobrepasan los costos de perjudicar la competitividad de la industria editorial privada local». [Traducción propia]⁷³

71 GAJARDO POBLETE, Carla. M. *Textos escolares: la problemática para el caso de Chile. Scholar Texts: Chile's problematic.* s/f.

72 HEYNEMAN, Stephen. P. The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000. *International journal of educational development*, 23(3). 2003. pp. 315-337.

73 *Ibid.* p. 323.

No es novedad que los principios del Banco Mundial se encuentran, primero, en el funcionamiento bancario, y segundo, cerca de corrientes neoliberales.⁷⁴ Más aún, y por la época en la que el Banco Mundial apoyó el plan MECE, se originaba en Latinoamérica una corriente de administración pública llamada Nueva Gestión Pública (NPG). Esta corriente se basa en que el sector privado es más eficiente en la entrega de bienes y servicios públicos, y que por lo tanto las organizaciones públicas debían asemejarse a empresas privadas, siempre que no fuese posible dejarles a empresas privadas la entrega de bienes y servicios.

En otras palabras, el Banco Mundial no tenía problemas con la existencia de monopolios, siempre y cuando estos fueran de naturaleza privada. Bajo esta lógica, no es de extrañar que en su conferencia en el Seminario Internacional de Textos Escolares en 2006 en Chile el mismo autor Heyneman comentara:

«Es justo solicitar que los países de bajos y medianos ingresos adhieran a los principios económicos relacionados con las normas sobre libros de texto y equipamiento de escuelas. Ellos deberán desarrollar normas sobre libros de texto que estén abiertas a concursos privados e internacionales y, por lo tanto, tengan mayores probabilidades de eficiencia y eficacia».⁷⁵

El mismo autor comentó también:

«Debido a que la educación es mayormente un bien social, el financiamiento de los libros de textos escolares es sobre todo una responsabilidad del Estado. No obstante, solamente en los países poderosos los costos son soportados en su totalidad por las rentas públicas del Estado».⁷⁶

Así, la política de textos escolares en Chile se basa en los principios de la efectividad y la eficiencia, de la mano del impulso del Banco Mundial. Estos principios muestran que los libros de texto son un producto costo-efectivo que permiten hacer política «blanda», pues

74 KLEES, Steven J. World Bank education policy: new rhetoric, old ideology. *International journal of educational development*, 22(5), 451-474. 2002. p. 464.

75 HEYNEMAN, Stephen. P. La función de los libros de texto en un sistema de educación moderno: hacia una educación de buena calidad para todos. *Primer seminario internacional de textos escolares SITE*. 2006. p. 438.

76 *Ibid.* p. 443

no es necesario afectar asuntos difíciles como los salarios docentes, infraestructura, relaciones familiares o asuntos similares. En política educativa no existe un abanico tan amplio de alternativas por realizar (principalmente porque es costoso en términos de tiempo y recursos hacer una política educativa efectiva), y la provisión de libros de texto es una opción racional: puede ser abordable financieramente, y sus resultados han sido mostrados como positivos.

No obstante lo anterior, en las últimas décadas han surgido voces de reclamo frente a esta política de textos escolares. Aunque la evidencia documentada es escasa, existen estudios que muestran una valoración social negativa, desde docentes y estudiantes, hacia los libros de texto.⁷⁷ Esta valoración es una variable comúnmente invisible, dada la incapacidad del programa de textos escolares de monitorear su efectiva utilización.

En ese sentido, la evaluación solicitada por DIPRES establece que el programa tiene sólidos cimientos, de alta capacidad, aunque es débil en asegurar la utilización de los mismos. El documento de 2003 ya enciende una alarma:

«El hecho de adquirir textos de calidad y de hacerlos llegar a los establecimientos no implica que estos sean utilizados o aprovechados y por lo tanto surge la necesidad de apoyar este componente único, con un segundo componente que asegure, vele o acompañe a profesores y alumnos en el adecuado uso de los textos (...).»⁷⁸

Rol actual de los libros de texto

Un segundo aspecto por discutir corresponde a los efectos que la compra de textos escolares tiene sobre la industria del libro. Aunque Heyneman ya lo manifestaba en 2006 (que la concesión de préstamos del Banco Mundial para políticas de textos escolares había tenido repercusiones en la industria editorial), existen tendencias más recientes (década de 2010) que critican los monopolios de las

77 Véase GAJARDO POBLETE. *Op. cit.* y BESA, C., & AGUAYO, B. *El futuro en riesgo: nuestros textos escolares*. 1997. en EYZAGUIRRE, B. & FONTAINE, L. (Eds.). *Estudios públicos N°68*. Santiago: Centro de Estudios Públicos. 1997.

78 DIPRES. *Op. cit.* 2003. p. 3.

industrias editoriales en la provisión de textos escolares. A modo de ejemplo, en Estados Unidos ya ha existido discusión en algunos Estados (California, Florida, Maine, Maryland, Oregon, Texas, entre otros) sobre la posibilidad de que los libros de texto de las escuelas sean abiertos, de libre distribución, provistos electrónicamente, junto a contenido multimedia y recursos didácticos digitales; o al menos impresos sin el pago adicional de propiedad intelectual provisto por la editorial.⁷⁹

Así, hoy en día, frente al reconocimiento de la diversidad de la ciudadanía a nivel nacional, y de su potencial como producción intelectual local, se debe discutir las implicancias que los mecanismos de diseño, licitación y compra de los libros de texto tienen sobre el ecosistema del libro.

En 2017 se presupuestaron \$34.420 millones para la adquisición y entrega de los libros de textos escolares. Esta gran cantidad de recursos permite abastecer de un medio fundamental para la enseñanza de los estudiantes en Chile, pero al mismo tiempo tiene el potencial de influir en gran parte del ecosistema del libro: los lectores-estudiantes, las familias, los creadores y autores, los editoriales, las librerías, etc.

El programa de textos escolares está fuertemente influenciado por una lógica de eficiencia económica, nacida desde el Banco Mundial. Esta lógica fue una excelente alternativa en su momento, cuando se requería dar un impulso distinto al sistema educativo. Hoy en día, queda en discusión si es que la preferencia por bienes costo-efectivos debe estar por sobre el potencial de incidir en la conformación de un ecosistema diverso y democratizado.

Como se verá en el capítulo 3, esta lógica ha propiciado la concentración de las compras públicas en muy pocas empresas, y ha levantado barreras de entrada para el ingreso de competidores. Los indicadores propuestos dan cuenta de baja variedad y balance de participación en los mercados de compras públicas, perjudiciales para la diversidad cultural.

79 ROBINSON, T. J., FISCHER, L., WILEY, D., & HILTON III, J. The impact of open textbooks on secondary science learning outcomes. *Educational Researcher*, 43(7), 2014. pp. 341-351.

Adquisiciones para los Centros de Recursos para el Aprendizaje

El programa de Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRA) nace a finales de los años '90, en el contexto de implementación del Plan MECE para educación media. En esos momentos, el financiamiento obtenido desde el Banco Mundial para el plan MECE ya llegaba a su término.

Al originarse, el programa buscaba fortalecer los CRA de los establecimientos escolares en Chile, ya que el diagnóstico en la época mostraba una alta precariedad, mala gestión y desactualización de los materiales en los establecimientos. Aunque en gran medida los CRA corresponden a bibliotecas escolares, también existen centros de recursos audiovisuales y otro tipo de apoyo multimedia. El financiamiento dirigido al programa CRA consideraba capacitación y desarrollo de materiales no necesariamente bibliográficos.

De allí se rescata que el propósito del programa CRA sea fomentar los hábitos lectores de los estudiantes chilenos, a través del aseguramiento de un adecuado soporte de infraestructura para el aprendizaje. Aun así, la evaluación realizada por DIPRES en el año 2009 describe el objetivo del programa CRA como una «acción indirecta» sobre la mejora de calidad y equidad educativa.

La ejecución de este programa consta de dos componentes: el primero considera recursos para los establecimientos educacionales, para la compra de colecciones y otros materiales bibliográficos, y el segundo entrenamiento de coordinadores y encargados CRA. Este entrenamiento consiste en cursos de labores de identificación, sistematización y gestión bibliográfica. Se debe destacar que el programa CRA provee de la capacitación y los cursos, no de los honorarios para los funcionarios, quienes son comprometidos por los sostenedores del establecimiento.⁸⁰

Lamentablemente, la labor de los CRA en los establecimientos es poco visible, pues representa una labor considerada auxiliar en la educación formal. Anecdóticamente se dice que existe una tendencia a que los encargados de los CRA sean docentes que se encuentran cerca de la edad de jubilar, o algunos que han sido «castigados», lo

80 La estructura es similar al programa Biblioredes en las bibliotecas públicas municipales. Es una estructura en la que el Estado no provee infraestructura ni personal, sino solo capacitaciones.

que genera un estigma de esta labor. Más aún, en los años 2017 y 2018, el presupuesto histórico asignado al CRA ha disminuido de manera alarmante.

En la evaluación realizada para DIPRES en 2009, se indica que el programa carece de mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de compromisos que el mismo programa exige de los sostenedores: infraestructura, equipamiento y personal. El programa no puede fiscalizar la reposición ni actualización de las colecciones bibliográficas iniciales, y tampoco se asegura de que los docentes puedan contar con el tiempo para preparar material pedagógico utilizando los recursos CRA. Adicionalmente, en la misma evaluación se indica que, para esa fecha, los títulos distribuidos por cada estudiante a través de los CRA eran insuficientes según los estándares internacionales. Finalmente, la evaluación manifiesta que existe una falta de monitoreo sistemático de la operación de los CRA. Aun así, y en general, tanto en la evaluación realizada por DIPRES, como en la apreciación generalizada de docentes y directivos, los espacios CRA se valoran positivamente, por ser un espacio de excelencia para el acercamiento de los estudiantes a la lectura.⁸¹

Las bibliotecas escolares representan, muchas veces, el primer encuentro de los niños con los libros de lectura. Los CRA buscan ser espacios cómodos y amigables para la experiencia primaria de la lectura, aunque muchas veces les es imposible lograrlo debido a precarias condiciones de infraestructura, falta de personal o escasas colecciones bibliográficas. En estos espacios pueden conjugar importantes aspectos del ecosistema del libro: mediadores de lectura, fomento de la creación literaria, fomento de la habilidad lectora, apreciación de la diversidad cultural, entre un sinnúmero de experiencias.

Sin embargo, y en contraposición al importante potencial que tiene el CRA para la experiencia lectora de los niños, la cadena de provisión de libros no aprovecha los círculos virtuosos que pudiese generar la producción local de libros infantiles y juveniles. La muy limitada participación de proveedores y autores nacionales genera debilitamiento de la democratización y diversidad. Por esto, programas simbólicos dentro de la PNLL, como «Diálogos en Movimiento»,

81 DIPRES. Informe final evaluación Programa Recursos Educativos Centro de Recursos de Aprendizaje (Bibliotecas CRA). 2003.

que son altamente valorados por todos, debiesen vincularse con espacios como las bibliotecas escolares. Cuando los proveedores son pocos y se presenta un fuerte impulso al libro importado, lograr estos espacios territoriales de encuentro entre productores y lectores, se vuelve muy difícil.

De esta manera, el rol que cumple el Mineduc en materia de fomento de libro y la lectura no tiene par. Por un lado, cuenta con una maquinaria gigantesca de movimiento de textos escolares, llegando con un producto uniforme a todo el territorio nacional; y por el otro lado tiene también la unidad de las bibliotecas CRA que intenta sostener e impulsar una red de bibliotecas escolares a pesar de la precariedad. Por estos importantes programas, el Mineduc se ha vuelto un actor fundamental en el gasto dirigido al ecosistema del libro en Chile.

Fondos para el fomento: el CNCA

Inicio de la Ley del Libro

La Ley N° 19.227, o Ley del Libro, se promulga en Chile en julio de 1993, y dentro de sus instrucciones crea el Consejo del Libro, el Fondo Nacional de Fomento del Libro y La Lectura (Fondo del Libro), el Programa de Adquisiciones de títulos de autores chilenos, los premios literarios, la depreciación acelerada de *stock*, y la obligatoriedad de identificar cada libro con el ISBN, entre otros lineamientos.

Dicha ley surge en el contexto siguiente al término de la dictadura y se enmarca en el programa cultural del entonces presidente Patricio Aylwin, quien se propuso fomentar las industrias del libro y el cine. En el artículo 1° de la Ley, el texto declara «el Estado de Chile reconoce en el libro y en la creación literaria instrumentos eficaces e indispensables para el incremento y la transmisión de la cultura, el desarrollo de la identidad nacional y la formación de la juventud».⁸²

El mensaje presidencial que acompaña la Ley menciona como antecedentes dos estudios previamente realizados, el de CORFO en 1969, y el de la Biblioteca Nacional y Universidad Católica en 1980, que tratan sobre la industria del libro y los hábitos de lectura,

⁸² Ley 19.227 de julio de 1993 del Ministerio de Educación Pública. Artículo 1°. p. 1.

respectivamente. El primero de ellos, recomendaba tomar acción sobre la industria del libro, para fomentarla; y el segundo, una década después, describía una industria editorial débil y una falta de hábitos lectores en la sociedad chilena. Además, el texto presidencial entrega un diagnóstico del ecosistema del libro chileno en ese entonces: el libro es un bien caro, los lectores son pocos, el mercado es pequeño, las compras para bibliotecas son escasas, los hábitos de lectura están deteriorados, las librerías son insuficientes, la exportación chilena de libros está limitada, y el desarrollo regional es inequitativo.

Para enfrentar tan lapidario diagnóstico (a pesar de carecer de cifras concretas sobre este desafío) el mensaje establece lineamientos de una eventual política nacional para el libro, que toma cuerpo en la Ley del Libro. Las orientaciones descritas son:

«a) crear una conciencia nacional acerca de la insustituible función cultural que cumple el libro; b) incentivar y favorecer los hábitos de lectura en todos los niveles de la sociedad, especialmente en vinculación con el sistema escolar; c) facilitar la disponibilidad y uso del libro a través de las bibliotecas públicas; d) promover el desarrollo y crecimiento de la creación literaria y de la actividad editorial, y e) velar por la protección de los derechos morales y patrimoniales de los autores».⁸³

Para lograr dichos propósitos se instrumentan mecanismos de diferente naturaleza. Es interesante analizar cómo se vincularon dichos esfuerzos con el gasto público. Por una parte, se genera una serie de beneficios tributarios para creadores, distribuidores y editores, respecto a la depreciación del libro, las donaciones, y el impuesto a la renta por derechos de autor pagados al extranjero. Cabe notar que ninguno de estos instrumentos significa un gasto incremental por parte del Estado. Por otra parte, se crea el Consejo del Libro y la Lectura, para, entre otras funciones, administrar el Fondo del Libro.

El Consejo y Fondo del Libro

El Consejo del Libro creado por la Ley del Libro es actualmente presidido por el Subsecretario de las Culturas y las Artes, y los consejeros están conformados por un representante del Presidente

83 Ídem. p. 4.

de la República, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, dos académicos designados por el Consejo de Rectores, dos representantes del gremio de escritores, dos representantes del gremio de editores, distribuidores y librerías, un representante del gremio de educadores, y un representante del gremio de la bibliotecología.⁸⁴

La creación del Consejo exige la incorporación de nuevas tareas y funciones al aparato estatal, que fueron asignadas a la ya existente División de Extensión Cultural del Ministerio de Educación. De acuerdo con el mensaje presidencial, «se estimó inapropiado crear un nuevo servicio público que cumpliera estas [tareas administrativas del Consejo]». ⁸⁵ Nuevamente, similar a las modificaciones tributarias, esta incorporación institucional no significa un importante desembolso de recursos, por cuanto no hay una inversión en nueva infraestructura, incorporación significativa de personal ni adquisiciones relevantes. Es más, se desestimó que fuera relevante hacer ese esfuerzo.

La creación del Fondo del Libro se posiciona, entonces, como un importante esfuerzo en materia de gasto, pues significa un incremento de recursos públicos por parte del Estado. En el año 1994 el presupuesto del Fondo del Libro rondaba los \$2.200 millones (en pesos 2019), utilizados para financiar compras institucionales de libros, premios literarios, apoyo a autores, investigaciones y bibliotecas, y campañas de fomento lector.

A su vez, el Fondo del Libro contiene en sí mismo diferentes lineamientos estratégicos para hacer frente a problemáticas particulares del ecosistema del libro. Este fondo comenzó con tres componentes internos: i) los premios literarios, ii) los fondos concursables y iii) el programa de adquisiciones y donaciones de libros. Casi dos décadas después de su nacimiento, se institucionaliza en 2011 la línea iv) apoyo a la internacionalización, y v) el Plan Nacional de Lectura.

Paralelamente a estos nuevos lineamientos, tanto la Política Nacional del Libro y la Lectura 2006-2010, como la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020, se encontraban alineadas al Fondo

84 Antes de la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, el Consejo era presidido por el ministro presidente del CNCA, y el representante del SNPC era antes representante de la DIBAM.

85 Ídem. p. 5.

del Libro y sus propósitos, aunque la primera de estas políticas fuera a penas implementada en la práctica.

Fondos concursables para el libro

Parte importante de los recursos asignados al Fondo del Libro (63%) corresponden a transferencias a personas naturales o agrupaciones que concursan por proyectos a ser financiados. Estos concursos se realizan anualmente, sobre la base de criterios presentados por el Consejo, y benefician a una amplia gama de participantes: creadores, editores, distribuidores, librerías, usuarios, lectores, bibliotecarios, centros comunitarios, entre otros. Es potestad del Consejo, por ley, determinar las líneas prioritarias que son de interés para desarrollar los proyectos, siempre que se ajusten a los intereses definidos por la Ley del Libro.

Para el año 2017, y de acuerdo a la información publicada por DIPRES, en su evaluación, el total de recursos destinados a concursos asciende a un total de \$4.267 millones, lo que corresponde al 63% de los recursos del Fondo del Libro (el total del fondo, como se ve en el Cuadro 1, alcanza a \$6.815 millones según la partida presupuestaria correspondiente).

Lineamientos de los fondos concursables: modalidades y cuotas

Los proyectos pueden llegar a afectar cualquier espacio de la cadena de producción del ecosistema del libro: la creación, la formación, la producción, la distribución, la generación de audiencias (formación en mediación de lectura, fomento lector, etc.), dotación de infraestructura, recursos, etc. Esto es factible ya que las líneas de financiamiento del Fondo, definidas por el Consejo, son amplias, y cuentan con submodalidades que aseguran la existencia de financiamiento para tales fines.

Las líneas de interés que el Consejo fijó para el año 2017 son Formación, Investigación, Creación, Fomento a la Industria, Fomento a la Lectura y/o Escritura, aunque en las casi tres décadas de funcionamiento, estas modalidades han variado poco. Las modalidades son publicadas por el ministerio al abrirse las convocatorias para cada nuevo concurso de Fondos.

En el Cuadro 2 se presenta un detalle de las submodalidades para cada línea definida en el año 2017. Se omite de este cuadro el nombre de la modalidad, ya que es el detalle de la submodalidad el que define más concretamente el objetivo de la línea de financiamiento. Es posible conocer cómo han variado estas modalidades en la información que publica el Consejo año a año.

La importancia de las líneas y modalidades establecidas en el concurso está en que representan cuotas para el financiamiento. Es decir, cada modalidad recibe un monto máximo de financiamiento lo que significa una priorización de esos recursos en una orientación deseada; estas cuotas pueden variar año a año. Sin embargo, cabe destacar que la asignación de cuotas de presupuesto no asegura que existan proyectos presentados o suficientemente bien evaluados para concursar por cada modalidad.

Además de las modalidades dispuestas por el Consejo, la normativa actual exige que al menos el 60% de los recursos se destine a proyectos basados en regiones distintas a la Región Metropolitana. Esta cuota responde a la intención de fomentar la participación de otras regiones, asegurando la posibilidad de adjudicación de proyectos, ya que históricamente ha sucedido que la mayor cantidad de proyectos son presentados en la Región Metropolitana. No obstante la intención descentralizadora, la cuota fijada ha llevado a que la adjudicación de proyectos en la Región Metropolitana sea cada vez más competitiva, generándose «líneas de corte» muy altas, y que dejan fuera proyectos con puntajes de evaluación altos.

Cuadro 2: Líneas y submodalidades de los fondos concursables del Fondo del Libro

Línea	Submodalidad	Definición línea
Formación	Cursos cortos	Proyectos cuya finalidad es profundizar conocimientos profesionales, perfeccionamiento en el oficio y en las competencias académicas, artísticas y culturales en áreas vinculadas a la lectura y el libro, en instituciones nacionales o extranjeras.
	Diplomados y Postítulos	
	Magíster	
	Finalización de Doctorado	
Investigación	Investigaciones referentes a la industria del libro	Proyectos de investigaciones y estudios relativos al sector del libro, la lectura y/o escritura en Chile. Entre estos, se consideran proyectos de desarrollo de contenidos y formatos innovadores que faciliten el acceso y fomenten la generación de contextos inclusivos y estrategias que incorporen nuevas tecnologías.
	Investigaciones referentes al fomento lector y escritor	
	Investigaciones para el desarrollo y la innovación de nuevos contenidos y formatos para el libro, lectura y/o escritura.	
	Investigaciones sobre lenguas de pueblos originarios y/o tradiciones orales	
Creación	Literatura en español: poesía, cuento, novela, ensayo, crónica, referencial, dramaturgia, literatura de primera infancia e infantil, literatura juvenil, cómics y narrativa gráfica, libro álbum	Apoyar a los creadores con financiamiento para finalizar obras literarias y gráficas, originales e inéditas, escritas en español o lenguas de los pueblos originarios.
	Literatura en lenguas de pueblos originarios: poesía, cuento, novela, ensayo, crónica, referencial, dramaturgia, literatura de primera infancia e infantil, literatura juvenil, cómics y narrativa gráfica, libro álbum	

Línea	Submodalidad	Definición línea
Fomento a la Lectura y/o Escritura	Iniciativas de fomento lector y/o escritor en espacios de lectura convencionales o no convencionales	Financiamiento para actividades que permitan acercar la lectura y/o escritura, principalmente a las comunidades rurales, poblaciones vulnerables, de difícil acceso a bienes culturales, personas con discapacidad, entre otros.
	Iniciativas de fomento lector y/o escritor que promuevan el intercambio cultural con pueblos originarios	
	Iniciativas de fomento lector y/o escritor que promuevan el intercambio cultural con comunidades migrantes	
	Iniciativas docentes o escolares en fomento lector y/o escritor	
	Gestión de actividades formativas que promuevan exclusivamente la formación de mediadores de la lectura, principalmente en comunidades rurales, de pueblos originarios, sectores vulnerables, de difícil acceso a bienes culturales y/o personas con discapacidad.	
	Iniciativas en medios de comunicación masivos	
	Iniciativas en medios de comunicación local	
	Mejoramiento o habilitación de infraestructura bibliotecaria	
	Mejoramiento o habilitación de espacios de lectura en centros educativos, culturales o de salud que atiendan a personas con discapacidad	
	Mejoramiento o habilitación de espacios de lectura para la primera infancia	
	Adquisición de material bibliográfico para bibliotecas y espacios de lectura no convencionales	
	Adquisición de material bibliográfico para centros educativos, culturales o de salud que atiendan a personas con discapacidad	
	Bibliomóviles: Adquisición y equipamiento de bibliotecas móviles que promuevan la lectura principalmente en comunidades rurales, pueblos originarios, vulnerables, de difícil acceso a bienes culturales y/o personas con discapacidad	
	Apoyo a festivales y ferias. Se entiende festivales como el conjunto de representaciones, exposiciones y actividades dedicadas a la difusión y promoción de la lectura y el libro. Las ferias se entienden como instalaciones donde se exponen libros y se desarrollan actividades relacionadas con su promoción, lectura y venta	

Línea	Submodalidad	Definición línea
Fomento a la Industria	Apoyo a ediciones: Libro único	Financiamiento para la publicación de libros de calidad en soporte papel, digital, formatos accesibles y su difusión a nivel nacional. Se financiará la edición, reedición (excluyendo reimpresiones) y publicación de obras pertenecientes a cualquier género.
	Apoyo a ediciones: Libro único edición de literatura patrimonial de los pueblos originarios	
	Apoyo a ediciones: Libro único en formatos accesible para personas con discapacidad	
	Apoyo a ediciones: Colecciones	
	Apoyo a ediciones: Publicación digital	
	Emprendimiento: Microeditoriales	
	Emprendimiento: Creación o instalación de librerías	
	Emprendimiento: Librerías existentes	

FUENTE: CEPI (2018)⁸⁶

NOTA: TEXTO EN NEGRITA REPRESENTA EL NOMBRE DE LA MODALIDAD.

Por otro lado, y como se verá más adelante, ha surgido una proliferación de proyectos basados en comunas fuera de la Región Metropolitana, reconocidas como balnearios populares para los habitantes de la Región Metropolitana. Esto lleva a pensar que la presentación de esos proyectos se hace en otra región solo nominalmente, pero se llevan a cabo en la misma Región Metropolitana, perdiéndose así el objetivo original de la medida.

En contraposición a los proyectos altamente calificados que quedan fuera de las adjudicaciones en la Región Metropolitana, ocurre en otras regiones que los proyectos no alcanzan puntajes suficientes para ser financiados. Esto es debido, principalmente, a limitaciones de recursos o experiencia, que dificultan la presentación de proyectos que luego logren ser bien calificados. Esta situación refleja la necesidad de contar con mayor formación y apoyo a los postulantes en regiones diferentes a la Metropolitana.

De esta manera, el Fondo del Libro y sus lineamientos se vuelven un instrumento focalizado de fomento. La capacidad de definir estratégicamente ciertos ámbitos prioritarios (como el fomento de las lenguas indígenas, o la territorialidad) es una fortaleza del dinamismo de los fondos concursables. No obstante, existe la limitante de la duración de los proyectos, no siendo posible postular para

86 Ibid. p. 19.

financiamiento estable por más de un año. En la práctica, algunas iniciativas de carácter «permanente» deben concursar por financiamiento año tras año.

En este sentido, las modalidades dispuestas por el Consejo adquieren una relevancia mayor, pues dirigirán una gran parte de los recursos destinados al fomento del libro y la lectura, y a resolver las problemáticas del ecosistema del libro. Existe un equilibrio delicado en esta definición: por una parte, definir modalidades y submodalidades específicas para cada año permitirá al Fondo hacerse cargo de problemáticas diversas, ajustadas a la realidad vivida por los creadores, editores y distribuidores.

Sin embargo, por otra parte, el carácter anual de las convocatorias induce a la generación de proyectos de corto plazo, en modalidades que pueden variar año a año, lo que dificulta la generación de soluciones estables, permanentes, de largo plazo y efectivas. En este sentido, una sucesión de fondos concursables dificulta la generación de una política sistémica que mejore el funcionamiento del ecosistema en su conjunto.

Adicionalmente, la lógica de concursos establece competencia dentro de la comunidad artístico-cultural, debiendo los diferentes actores «pelearse» los limitados recursos para establecer los proyectos. Esta actitud merma la composición comunitaria de los miembros del ecosistema.

Es importante destacar que el número de editoriales, proveedores o proyectos que son propuestos, pero no adjudicados, representan de igual forma un indicador de participación en el sistema. Es decir, es importante tener en consideración que el ecosistema del libro se nutre de ver aumentada, en los mecanismos de fomento, tanto la demanda (cupos para proyectos, licitaciones o compras) como de la oferta (oferentes, proveedores, generadores de proyectos).

Los criterios de selección de modalidades y la composición del Consejo

La composición del Consejo del Libro es un punto de interés, por cuanto los mecanismos en que sus integrantes son escogidos representan un efecto sobre las decisiones de los lineamientos y proyectos que serán evaluados, y eventualmente implementados.

Desde una perspectiva teórica, Arturo Navarro sugiere que aquellos Consejos asesores compuestos de grandes exponentes del arte, importantes críticos, emblemáticos políticos y otras figuras públicas, pueden favorecer una mirada «excelentista» del arte y la cultura, cayendo a veces en una conceptualización elitista de estas.⁸⁷ En esta misma línea, el autor Kevin Mulcahy sugiere a su vez que los consejos asesores funcionan como «sociedades de mutua admiración», que comparten percepciones comunes de lo que constituye «buen arte», y se vuelven árbitros de la cultura en lo público.⁸⁸ En cambio, conformaciones más diversas de un consejo de esta naturaleza, con usuarios «no expertos», puede favorecer resultados más democráticos. Cuando es el consejo asesor quien determina los lineamientos de los proyectos por implementar, usando los recursos públicos para el fomento de la lectura y el libro, este efecto puede tener implicancias relevantes.

En esta línea, mientras más diversa y democrática sea la composición del organismo que propone los lineamientos, mayor diversidad y democratización se puede esperar de los proyectos por presentar. Bajo este principio, existen demandas por parte de algunos actores del ecosistema del libro en seguir diversificando la composición del Consejo del Libro, mediante la apertura a más representantes de la academia, escritores, editores, librerías o educadores, de forma que permita ampliar la mirada que tiene el consejo respecto a lo que es beneficioso para el ecosistema del libro.⁸⁹

Cabe destacar además que cuando los fondos concursables son abiertos con alta frecuencia y baja duración, comienzan a adolecer de un «aprendizaje de postulación», proceso mediante el cual los postulantes que participan más frecuentemente adquieren mayores conocimientos del proceso y los mecanismos de evaluación, y resultan beneficiados solo por conocer mejor los criterios, y no necesariamente por una mejoría en la calidad de los proyectos postulados.

87 NAVARRO, Arturo. *Cultura: ¿Quién paga? Gestión, infraestructura y audiencias en el modelo chileno de desarrollo cultural*. Santiago: RIL editores. 2006.

88 MULCAHY, Kevin. V. *Cultural Policy*. En PETERS, Guy & PIERRE, John (Eds.), *Handbook of Public Policy* Londres: SAGE, 2006. pp. 265-280.

89 FERNÁNDEZ VERGARA. *Op.cit.* pp. 20-21.

En este sentido, líneas de fomento y criterios de decisión diseñadas a mediano y largo plazo, favorecidas por una composición democrática para su evaluación, podrían beneficiar al ecosistema del libro.

Plan Nacional de Lectura

El Plan Nacional de la Lectura 2015-2020 busca, a partir de la articulación de diferentes ministerios y servicios públicos vinculados a la educación, la cultura y la infancia, «propiciar y apoyar las diversas prácticas lectoras de los individuos en todas las etapas de su vida».⁹⁰ Para ello, entre otras medidas, propone como fundamental el desarrollo y gestión local de la lectura. Un compromiso explícito para ello es el de desarrollar planes regionales para la lectura, implementando comités ejecutivos regionales, con asesoría de un comité ejecutivo nacional. El Plan se alinea también a la estrategia propuesta por el Centro Regional del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC).

Las instituciones que el Plan articula se encuentran organizadas en al menos cuatro organismos ministeriales diferentes: Ministerio de Educación, Ministerio de la Cultura, las Artes y el Patrimonio, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia; esto supone un desafío considerable.

El Plan define cuatro líneas estratégicas: Acceso, Formación, Estudios y Comunicación, cada una de ellas con definiciones propias. La primera busca fomentar las oportunidades de encuentro entre actores, material de lectura y espacios de lectura; la segunda busca promover el hábito lector; la tercera busca generar y difundir conocimiento para la toma de decisiones; y la cuarta busca visibilizar y poner en valor los avances y acciones del plan.

Historia del Plan Nacional de Lectura

Previo al Plan Nacional de Lectura, instancia coordinadora del fomento lector en el país, existieron otras iniciativas estatales para promover hábitos de lectura que resultaron ser aisladas y desarticuladas: *Viva Leer* (1999), *El libro cambia tu vida* (2002) y *Chile quiere leer* (2004). Este último, a diferencia de los primeros, contó con el apoyo de instituciones

⁹⁰ CNCA. *Plan Nacional de la Lectura 2015-2020*. Santiago: Gobierno de Chile. 2015. p. 10.

privadas como la Fundación Neruda, El Mercurio y el Banco de Créditos e Inversiones BCI, para abastecer de libros nuevos a las bibliotecas públicas.

A partir de las guías propuestas por la Política Nacional del Libro y la Lectura 2006-2010, se crearon los planes *Yo Leo* en 2007, dirigido al público no lector en general, y *Nacidos Para Leer*, en el período 2008-2010, dirigido a dotar de bibliotecas a los jardines infantiles, capacitando al personal de estos en la mediación de lectura. Este último plan fue desarrollado en conjunto con el entonces Ministerio de Planificación y su programa Chile Crece Contigo.⁹¹

En 2010, en una coordinación entre Mineduc, el CNCA y la DIBAM, se lanza el Plan Nacional de Fomento de la Lectura *Lee Chile Lee*. El plan tenía un objetivo amplio; esta era democratizar el acceso a la lectura, incidir en la formación de audiencia de lectores, vincular distintos sectores, fomentar la formación de mediadores de lectura, impulsar el desarrollo regional y fomentar la investigación dentro del ámbito. En la actualidad, la implementación de los planes regionales es todavía un desafío de las secretarías regionales ministeriales.

El plan *Lee Chile Lee* se estructuró en cuatro líneas de acción: Acceso, Formación, Desarrollo y Difusión, que contó con la participación de las tres instituciones. Un punto importante de este Plan consistió en la lógica de la descentralización, la cual se esperaba fuera de gran relevancia para darle sostenibilidad al proyecto.

Los diferentes planes nacionales de lectura que han sido implementados en el país han tenido diferentes magnitudes e implicancias. En los períodos en que no ha existido una política nacional vigente para el libro y la lectura, es el Plan Nacional de Lectura el que adquiere ese rol. Es decir, se vuelve una hoja de ruta para el fomento de la lectura a nivel nacional. Sin embargo, estos instrumentos son diferentes y cumplen roles distintos. Por ello, es importante instrumentar los planes de lectura dentro de una política pública cultural más amplia para el libro y la lectura. En el caso de la PNLL, esta describe un ecosistema de actores cuyas interacciones promueven una cadena del libro y la lectura, y por lo tanto el Plan Nacional de Lectura debe pensarse dentro de ella, y nutrirse de esos diferentes actores para poder lograr sus objetivos.

91 Dicho ministerio es hoy en día el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y sigue estando vinculado a la Política Nacional de la Lectura y el Libro.

De acuerdo con el gasto público actual, el Plan Nacional de Lectura es un capítulo dentro del Fondo del Libro. En 2017, al Plan Nacional de Lectura le fue asignado un presupuesto de \$998 millones, lo que corresponde a un 15% del presupuesto del Fondo del Libro para dicho año. Este porcentaje ha sido estable en el tiempo.

Programa de Adquisiciones de autores chilenos para bibliotecas públicas

El artículo 4° de la Ley N° 19.227 del Libro establece el destino de los recursos dependientes del Fondo del Libro. Este artículo establece como uno de los destinos «La adquisición, para las bibliotecas públicas dependientes de la Biblioteca Nacional, de trescientos ejemplares de libros de autores chilenos, según las normas que al efecto establecerá el Consejo Nacional del Libro y la Lectura».⁹² Esta instrucción se convierte en un programa que anualmente abre una convocatoria concursable de títulos de autores nacionales para que el Estado adquiera y luego sean distribuidos a las bibliotecas del país que pertenezcan al Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP).

Este programa presenta, debido a su naturaleza, una doble línea de acción: por un lado, nutre de títulos de autores chilenos a las bibliotecas públicas, y, por otro lado, inyecta recursos a la industria de producción editorial adquiriendo los títulos. Este programa no necesariamente está dirigido a la industria local, pues pueden postular a la convocatoria, por ejemplo, autores chilenos editados en el extranjero y editoriales de capital extranjero radicadas en el país, siempre que cumplan con los requisitos.

En el año 2017 la convocatoria del programa estableció ocho categorías para escoger los títulos de los cuales se compraron 300 ejemplares. Estas categorías son Literatura Ficción, Literatura No Ficción, Ciencias Sociales y Humanidades, Ciencias Puras y Aplicadas, Generalidades, Artes y Patrimonio, Infantil y Juvenil, y Narrativa Gráfica; estableciéndose además cuotas por cada uno de estos géneros.

En el año 2017, para las adquisiciones de títulos se destinaron cerca de \$500 millones, y para el funcionamiento del programa y logística de envíos se destinaron otros \$200 millones. Esto significa que el

92 Ley N° 19.227, art. 4.° letra II).

programa gastó cerca de \$700 millones, representando un 10% del total del Fondo del Libro.

Selección de las obras por adquirir

Las normas establecidas por el Consejo para este programa fueron modificándose con el tiempo, y al año 2017 definieron ciertas restricciones de las obras que podrán postular. Por ejemplo, las obras podían ser de autores nacionales residentes en Chile o en el extranjero, o de autores extranjeros radicados en Chile. Debían ser escritas en español, de primera edición, y haber sido editadas entre el 01 de enero y el 31 de diciembre del año anterior a la convocatoria del programa. También se exigía que las obras contaran con Registro de Propiedad Intelectual, y su correspondiente ISBN.

La convocatoria se abre anualmente a editoriales o autores independientes que presenten obras que cumplan tales requisitos, y luego un panel de 60 expertos, divididos en las ocho categorías, realiza la nómina de compras que propone al Consejo. El Consejo, condicionado a los recursos destinados para tales fines, y a sus propios criterios, procede a ratificar o modificar la nómina y gestionar las compras.

En la práctica, el monto total de recursos establece un límite en los títulos por comprar, y se conforma una «lista de espera». Si en la negociación de compra es factible conseguir precios menores, producto de los grandes volúmenes y las economías de escala, entonces el presupuesto permite hacer avanzar esta lista, consiguiéndose más títulos para las bibliotecas.

Un fenómeno que suele ocurrir en el proceso de selección de títulos es que los miembros electores son altamente influenciados por los *rankings* de ventas del comercio local. Esto ha generado que ciertos géneros que son más populares en el comercio sobresalgan en el proceso de adquisición del programa, y géneros menos populares no lo hagan. Por ejemplo, géneros como poesía o ensayo, que normalmente se venden menos que otros géneros en las librerías, también son menos adquiridos dentro del programa de adquisiciones. Lo que ocurre finalmente es que esta influencia afecta directamente la diversidad de los géneros que son comprados por el programa,

mostrándose en la práctica la disminución sistemática de títulos de géneros menos divulgados por la prensa o el comercio.

Otro fenómeno que ha sido denunciado sobre el programa de adquisiciones es que existe poca preocupación por que los ejemplares lleguen efectivamente a las bibliotecas públicas, sucediendo en la práctica que muchos libros acaban «perdidos» en bodegas o en el camino.

Efectos del programa y oportunidad para círculos virtuosos

Vale la pena mirar en detalle las dos líneas de acción definidas para este programa: surtir de títulos las bibliotecas públicas y la entrega de recursos a la cadena de producción editorial. Por una parte, y de acuerdo con los datos de la DIBAM, en 2014 existían 390 bibliotecas públicas adscritas a la red del SNBP, que aumentan a 471 en 2018. Esto significa que, comprando 300 ejemplares de cada título, no alcanza a enviarse un único ejemplar de cada título a todas las bibliotecas públicas del país. Este número, fijado por ley desde 1993, es muy insuficiente 20 años después.

Por otra parte, y como se verá más adelante en los datos del Programa de Adquisiciones, los recursos destinados a este programa llegan a una pequeña parte de la producción industrial: solo 48 proveedores. Aunque algunos de ellos agrupan a un número mayor de editoriales y distribuidores independientes (como el proveedor de mayor adjudicación en 2017, Librería Virtual El Ático Ltda.), estas no alcanzan a ser un número alto de participantes.

Este programa pareciera nutrirse de una lógica sistémica: promueve la lectura democrática propiciando los espacios de lectura con autores nacionales a partir del flujo de recursos en el ecosistema del libro. Un aumento del número de títulos y de los recursos inyectados generaría una especie de círculo virtuoso, pues aumentaría el número de ejemplares y títulos comprados en el programa, aumentarían las bibliotecas que reciben libros y al mismo tiempo aumentarían los recursos transferidos a los proveedores, lo que a final de cuentas alimentaría también otras partes de la cadena como creadores, imprentas, editoriales, librerías, etc.

Una atención más focalizada en los mecanismos de decisión de la adjudicación de estas compras permitiría especificar el efecto que se

produciría. Por ejemplo, poner un foco especial en autores editados en el país, o en empresas medianas y pequeñas que residan en el territorio nacional, o poner criterios técnicos para la selección de títulos, entre muchas otras alternativas, podrían impactar directamente en la diversidad y democratización. Esto tendría efectos sobre actores directamente participantes (adjudicatarios) y en actores indirectamente participantes (proveedores de toda la cadena del libro).

Este programa, que en 2017 usó \$700 millones y representa el 10% del Fondo del Libro, pareciera tener un inmenso potencial dentro de la lógica sistémica y del fomento de la democratización del libro, la producción intelectual local y la bibliodiversidad. Y, además, presenta todavía desafíos para mejorar en cuanto a los gastos de logística y distribución.

Plan de internacionalización

Aunque la ley que crea el Fondo del Libro en 1993 ya diagnostica la debilidad de las exportaciones chilenas de libros, y su artículo 4° define como destino de los recursos el desarrollo de las exportaciones (letra c), organización de ferias internacionales (letra d) y el desarrollo de planes de cooperación internacional (letra f), el Plan de Internacionalización se crea recién en 2011.

Las intenciones de internacionalización del libro en Chile

Las estrategias de internacionalización del libro han sido diversas y han evolucionado en el tiempo. Durante los '90 se realizó un convenio entre la Cámara Chilena del Libro y la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile) para fomentar la participación del libro chileno en ferias internacionales. Sin embargo, y de acuerdo con Regina Rodríguez, quien fuera responsable de Industrias Culturales de ProChile, en aquella época esta institución trató a la industria del libro como un sector productivo similar a la industria metalmecánica, de embalajes o maderera.⁹³

93 RODRÍGUEZ, Regina. «El libro chileno como producto de exportación: Una experiencia en curso». *Comunicación y Medios*, (27). 2013. p. 184.

Posteriormente, la creación de la Gerencia de Industrias Culturales dentro de ProChile y el nacimiento de la Asociación de Editores Independientes, ambos en el año 2001, perfilan un nuevo paisaje para el libro en general y para la internacionalización en particular. La Política Nacional del Libro y la Lectura 2006-2010 crea en 2007 la Mesa de Internacionalización del Libro, con participación de entidades estatales enfocadas en el fomento comercial (ProChile, Corfo), en el fomento cultural (Dirección de Asuntos Culturales, Consejo del Libro), y miembros de la sociedad civil (Cámara Chilena del Libro, Asociación de Editores Independientes). Esta instancia, destacada por su acción coordinadora de las diferentes instituciones, y como una acción conjunta público-privada, generó importantes avances en la visibilidad de la industria editorial y su potencial, como misiones culturales a España e Italia y un Seminario sobre la Industria Editorial en Chile.

Luego, en 2011 se crea dentro del Fondo del Libro el componente de Internacionalización del Libro y Autores Chilenos. De acuerdo con la evaluación solicitada por DIPRES en 2017 para el Fondo del Libro:

«Este programa tiene como objetivo articular el proceso de internacionalización para el fomento de la industria nacional y los autores chilenos. En un comienzo, y como estrategia principal, las intervenciones se concentraban solo en la participación de delegaciones chilenas en ferias internacionales del libro».⁹⁴

En el año 2015 existe una modificación en la estrategia, coincidiendo con la promulgación de la nueva Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020. Se firma un convenio de colaboración entre la Dirección de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores (Dirac) y ProChile para el traspaso de recursos y coordinación conjunta de iniciativas en el extranjero. En esta línea, una de las modificaciones a convenios anteriores permite el traspaso de recursos desde el Consejo del Libro a la Dirac para potenciar la traducción de autores chilenos a lenguas extranjeras.

Al año 2017, los componentes del Plan de Internacionalización se dividen en dos. El primero es para financiar proyectos y acciones impulsadas desde el Consejo del Libro y la Lectura de misiones

94 CEPI. *Op. cit.* p. 25.

culturales, ferias internacionales, encuentros, difusión de catálogos, apoyo a la gestión de derechos internacionales y estudios relacionados a la internacionalización, entre otras iniciativas. El segundo es para financiar concursos abiertos de proyectos, que corresponden a asistencia de autores o editores a ferias internacionales, o proyectos de traducción de obras extranjeras al castellano.

Respecto a la estrategia utilizada para el fomento de la exportación del libro chileno, Regina Rodríguez plantea que esta corresponde a un avance, desde la instauración de la Mesa de Internacionalización del libro, pero que tiene carencias como política nacional:

«En cierto sentido, la creación de la Mesa de Internacionalización del Libro permitió ir construyendo una política, aunque debo decir que no llegó a institucionalizarse y actualmente dentro de ProChile se ha tomado el modelo de los fondos concursables. Modelo que podría ser útil si a la vez se va construyendo una política industrial, en conjunto con las editoriales nacionales. Si existe una política clara y vinculante sería más viable el surgimiento de un funcionariado público activo y estimulado en la construcción y puesta en práctica de dicha política, cuyo aporte al desarrollo del país es innegable.»⁹⁵

De esta manera, el Plan de Internacionalización del libro es todavía reciente en comparación con otros de los programas impulsados por el Fondo del Libro. Por lo mismo, existe todavía la oportunidad para que su vinculación con la Política Nacional de la Lectura y el Libro sea cada vez más profunda.

Por qué internacionalizar el libro chileno

Las exportaciones de libros chilenos han sido un aspecto fundamental en la industria nacional, principalmente debido a un mercado pequeño con malos hábitos lectores. Ya lo mencionan Sáez y Mardones en su libro *25 años de la industria editorial en Chile*, y esgrimen cuatro grandes razones para enfatizar la relevancia de las exportaciones en la industria chilena de libros:

95 RODRÍGUEZ. *Op. cit.* p. 189.

1. La cultura escrita es de lejos el mejor embajador de la cultura de un país, y por lo tanto del país mismo.
2. La exportación de textos técnicos y académicos fortalece la venta de servicios profesionales al extranjero en las áreas en las cuales el país tiene fortalezas; y es también la mejor carta de presentación para un país con vocación de ser sede de universidades de calidad para todos los estudiantes de la región.
3. Los autores nacionales que en un enorme porcentaje nacen en las editoriales chilenas, solo permanecerán en el tiempo en estas si las empresas les pueden asegurar una razonable presencia en los mercados editoriales de la región.
4. Si Chile quiere volver a tener una industria editorial que además acoja muchas traducciones de diversos idiomas para posicionarse como un 'país editorial', requiere exportar esas traducciones y descubrimientos.⁹⁶

Sin embargo, los autores plantean que la industria a niveles generales sufrió durante la década de los ochenta una depresión económica que afectó fuertemente a la industria de producción editorial, disminuyendo las exportaciones. De esta manera, recién en 1996 fue posible recuperar niveles altos de exportaciones, los cuales no han vuelto a ser repetidos al menos hasta 2014.⁹⁷

Con todo, la internacionalización del libro chileno debe ser un objetivo que permita fortalecer el ecosistema. Existe una relación directa entre la capacidad de la industria local de exportar y convertirse en un referente a nivel mundial, y la suficiente fortaleza del ecosistema del libro local. Para lograr lo primero, se debe, al mismo tiempo, conseguir lo segundo. También por ello, es relevante mantener un monitoreo constante del éxito del ecosistema del libro.

En 2017, este plan utilizó \$540 millones de pesos, los que corresponden a un 8% del Fondo del Libro para dicho año. Considerando que Chile es un mercado relativamente pequeño, y disminuido por los bajos niveles de hábito lector, la internacionalización del libro

⁹⁶ SÁEZ & MARDONES. *Op. cit.* pp. 60-61.

⁹⁷ *Ibid.* p. 41.

es un canal muy importante para el desarrollo de la industria de producción editorial. Debido a la necesidad de fortalecer este canal, llama la atención lo tardío de la creación del plan y el porcentaje relativamente pequeño del gasto dedicado a este.

Premios literarios

Los premios literarios son una herramienta muy común entre los países de la región para destacar las trayectorias de autores y sus aportes a la literatura local o internacional. Incluso, en algunos países los premios literarios corresponden a una política pública de alta importancia, a veces la única, para el fortalecimiento del ecosistema del libro.⁹⁸ Junto a esto, es común que en los países de la región se ofrezcan becas de apoyo para formación, viajes y sustento.

En Chile, el Fondo del Libro entrega ocho premios literarios, los cuales destacan en diferentes categorías a los autores, en el ámbito local en la mayoría de los casos, y en el ámbito internacional en un único caso. La ley N° 19.227 establece en su artículo 6° que:

«El premio consistirá en una suma de dinero para el autor, cuyo monto fijará anualmente el Consejo, además de la adquisición, que este mismo organismo acuerde, del número de ejemplares de la primera edición de las obras que fueren publicadas...».⁹⁹

Esto es de especial interés, ya que el premio no consiste únicamente en un apoyo desde la perspectiva monetaria, con la entrega de recursos económicos a los autores, sino que también existe un reconocimiento público y sistémico en la forma de adquisiciones de la primera edición de algunas de sus obras. Es destacable que la Ley del Libro desde sus inicios, tanto con este como con el programa de Adquisiciones, establezcan mecanismos con lógicas sistémicas que promueven el ecosistema desde más de una arista.

Cabe mencionar también que el artículo 4° de la Ley establece ciertas restricciones para este tipo de mecanismos en el Fondo del Libro. El documento establece que este puede ser dedicado a la adquisición de libros y agrega: «Sin embargo, los recursos del Estado

98 FERNÁNDEZ VERGARA. *Op. cit.* p. 25.

99 Ley 19.227, art. 6°.

no podrán utilizarse, en ningún caso, para adquirir más del 20% de los ejemplares de una misma edición». ¹⁰⁰ Este punto representa también una consideración sistémica, ya que protege al ecosistema de un desbalance que podría ser provocado por el mismo Fondo.

En el Cuadro 3 se presenta el detalle de los premios literarios que entrega el Consejo del Libro y la Lectura con los recursos del Fondo del Libro. Este cuadro fue tomado de la Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) que solicitó la DIPRES en 2018 para el Fondo del Libro. En el cuadro original también se listan las actividades necesarias de llevar a cabo para cada premiación: postulación y evaluación de las obras (con las convocatorias públicas correspondientes), producción de la ceremonia de premiación, y en el caso del premio iberoamericano, la publicación del libro de antología.

De acuerdo con la evaluación de DIPRES para el Fondo del Libro, en el año 2017 los premios literarios utilizaron \$310 millones de pesos, lo que corresponde a un 5% del gasto total del Fondo.

Cuadro 3: Detalle de premios literarios dependientes del Fondo de la Lectura y el Libro

Nombre	Año de creación	Categorías de premio	Población objetivo	Premio (al año 2017)
Mejor obra literaria	1993 (con Ley 19.227)	Géneros de poesía, cuento, novela, ensayo y dramaturgia; con subcategorías para obras publicadas y obras inéditas	Poetas, cuentistas, novelistas, ensayistas y dramaturgos nacionales	\$8.660.000 por categoría y compra de hasta 300 ejemplares
Escrituras de la memoria	2005	Obra publicada y obra inédita	Autores nacionales cuyas obras aborden temáticas de memoria colectiva y/o personal, de interés literario e histórico	\$8.660.000 por categoría Dos menciones honorosas de \$1.630.000 en la categoría inédita
Amster/Coré al diseño y la ilustración editorial	2006	Diseño e ilustración editorial	Diseñadores, diagramadores e ilustradores editoriales nacionales	\$4.120.000 por categoría
Roberto Bolaño a la creación literaria joven	2006	Categoría 13-17 años (poesía y cuento) y categoría 18-25 años (poesía, cuento y novela)	Escritores jóvenes nacionales (hasta 25 años)	\$1.108.000. por categoría. Además, tres menciones honorosas para cada género de \$284.000

100 Ley 19.227, art. 4° letra h).

Nombre	Año de creación	Categorías de premio	Población objetivo	Premio (al año 2017)
Iberoamericano de poesía Pablo Neruda	2006	Poesía (articulación con Fundación Pablo Neruda)	Poetas iberoamericanos con destacada trayectoria	Diploma, medalla, US\$60.000 y edición de antología poética del autor/a.
Iberoamericano de Narrativa Manuel Rojas	2012	Narrativa (articulación con Fundación Manuel Rojas)	Autores iberoamericanos de destacada trayectoria	Diploma, medalla y US\$60.000
Marta Brunet, a las mejores obras literarias para niños y jóvenes	2008	Primera infancia (0 a 6 años); infantil (7 a 12 años) y juvenil (13 a 17 años)	Autores nacionales con obras publicadas para niños y jóvenes	Diploma y \$4.330.000
Publicaciones digitales	2017	Categoría A: obras publicadas en formato digital sin versión impresa. Categoría B: obras publicadas en formato digital con edición impresa similar	Escritores, diseñadores, animadores, ilustradores, desarrolladores y creadores en general vinculados al desarrollo de publicaciones digitales	\$2.165.000

FUENTE: ADAPTACIÓN DE CEPI (2018) ¹⁰¹

El presupuesto a CNCA y las políticas de fomento de la lectura y el libro

En el Cuadro 4 se presenta el presupuesto del Fondo del Libro por cada uno de sus componentes, entre los años 2014 y 2017. Allí es posible verificar que ni los montos ni los porcentajes relativos sufren de modificaciones considerables durante ese período. El cuadro presenta el orden de relevancia, en términos de recursos asignados a los programas, con el porcentaje aproximado de los recursos para el año 2017: Fondos concursables (63%), Plan Nacional de Lectura (15%), Programa de Adquisiciones (10%), Internacionalización (8%), y Premios Literarios (5%).

101 CEPI. Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) del Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. *Informe Final*. 2018. p. 16

Cuadro 4: Desglose del presupuesto del Fondo del Libro por componente, años 2014 a 2017

Componente	2014		2015		2016		2017	
	\$mill	%	\$mill	%	\$mill	%	\$mill	%
Fondos concursables	3.181	62	3.574	63	4.216	62	4.267	63
Plan Nacional de Lectura	714	14	749	13	957	14	998	15
Programa de Adquisiciones	687	13	609	11	704	10	700	10
Internacionalización	268	5	399	7	535	8	540	8
Premios literarios	247	5	315	6	378	6	310	5
Total	5.097	100	5.646	100	6.790	100	6.815	100

FUENTE: CEPI (2018) ¹⁰²

NOTA: (\$MILL) CIFRA EN PESOS DE 2017, VALORES APROXIMADOS A LA UNIDAD.

A modo de evaluación general, el estudio EFA solicitado por DIPRES para el Fondo del Libro y llevado a cabo por CEPI en 2017, declara que «no existe claridad en la formulación del programa dado que no hay evidencia cuantitativa de un diagnóstico que permita dar cuenta del problema y la justificación que existe detrás de él». ¹⁰³ Esto se debe principalmente a que el diagnóstico que dio pie a la ley de creación del Consejo y del Fondo, se basa en la percepción de los diferentes actores del mundo del libro. No obstante, dicha percepción no se fundamenta en evidencia empírica ni en cifras. Los dos estudios mencionados en el mensaje presidencial de la ley —el primero de CORFO, con recomendaciones para una ley de política crediticia, tributaria y arancelaria, el segundo de la Biblioteca Nacional y la Universidad Católica, sobre la industria y hábitos de lectura— se realizaron al menos una década antes de la implementación de la ley. Lo más probable es que el panorama del mundo del libro debe haber cambiado durante esa década.

Parece estar claro que, aun sin contar con evidencia empírica, sí se justificaba la generación de una política pública de nivel nacional que se hiciera cargo de un ámbito fundamental que hasta entonces no tenía la consideración requerida. En este ámbito, la existencia de una política cultural de esta magnitud era una necesidad patente y

.....
102 CEPI. *Op. cit.* p. 34.

103 *Ibid.* p. 37.

difícilmente discutible. Esta se fundamenta históricamente, al visibilizar que tanto el gasto público como los objetivos planteados respecto al fomento de la lectura y el libro en Chile han sido erráticos, sin un hilo conductor ni objetivo sistémico (como se muestra en el capítulo 1).

No obstante, el argumento histórico parece algo invisibilizado en el impulso de la ley N° 19.227. El mensaje presidencial dota al Estado de un rol facilitador respecto del libro: «El Estado debe facilitar el encuentro entre el libro y el lector, tarea que no puede quedar entregada solo al libre juego de las fuerzas del mercado o de los intereses particulares».¹⁰⁴

Esta ley significó importantes avances con respecto al libro y la lectura, y sus componentes han sido destacados como las principales fortalezas del ecosistema del libro en Chile.¹⁰⁵ Sin embargo, requiere todavía de ajustes importantes que la actualicen: la inclusión del libro digital dentro de sus definiciones, el reajuste del número de títulos a comprar, mecanismos adicionales para las líneas de adquisiciones, discusión de un impuesto diferenciado, entre otros aspectos.

La evaluación presentada por CEPI para DIPRES establece también otro antecedente relevante, respecto al rol coordinador que cumplen las instituciones del Fondo Nacional del Libro:

«Respecto al desarrollo institucional, todavía se observa la necesidad de seguir mejorando la articulación y mecanismos de coordinación tanto a nivel intrainstitucional, interinstitucional y en el ámbito público-privado; generar mayor financiamiento y diseñar políticas que permitan orientar y organizar las acciones que el Fondo involucra. En particular, es un desafío del FNLL establecer mecanismos para asegurar la implementación de diseños regionales de desarrollo del sector y su coordinación con las políticas emanadas a nivel central por las instituciones públicas que se articulan en torno a la lectura y el libro».¹⁰⁶

En este apartado se establece nuevamente la dificultad sistémica de coordinar las diferentes instituciones que conforman el ecosistema del libro para poder articular el propósito de fomento. El Fondo del Libro es una institución más dentro de este sistema, y aunque

104 Mensaje presidencial, Ley 19.227. p. 4.

105 FERNANDEZ VERGARA. *Op. cit.* p. 24.

106 CEPI. *Op. cit.* p. 100.

la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 ha intentado articular estos componentes, la tarea es muy difícil producto de las diferentes voluntades técnicas y políticas de las organizaciones que conforman el sistema.

Es importante discutir, finalmente, dos grandes principios en relación con el Fondo del Libro. El primero corresponde a la brevedad y falta de estabilidad en los fondos concursables: es esperar cambios significativos en el ecosistema del libro basándose en proyectos inarticulados y poco sistémicos de duración anual. En segundo lugar, la importancia de sus componentes que siguen la lógica sistémica: adquisiciones públicas para las bibliotecas, Plan Nacional de Lectura y premios nacionales. Estas iniciativas reciben una atención baja en comparación a los demás componentes.

Irónicamente, el espíritu original de la ley propone que el Estado debe cumplir un rol que se sobreponga al «libre juego de las fuerzas del mercado», pero la ley no se refiere a mecanismos de protección especializados en el libro y que sí son utilizados ampliamente en otros países, algunos de los cuales presentan importantes industrias editoriales. Algunos de estos mecanismos son el precio fijo, IVA diferenciado, tratos preferenciales para los productores nacionales o tarifas especiales para la distribución. En cambio, la ley ha originado criterios de compras públicas y adquisiciones que concentran el mercado de producción editorial, dejando a la industria aún más dependiente de las fuerzas del mercado. Este tema es desarrollado con mayor detalle en el Capítulo 3.

Bibliotecas públicas: la DIBAM¹⁰⁷

La parte del gasto que proviene del capítulo de la Dirección de Archivos, Bibliotecas y Museos (DIBAM), se compone de tres grandes programas: la Red de Bibliotecas o BiblioRedes, las adquisiciones bibliográficas y el Programa de Mejoramiento Integral de Bibliotecas. La red de bibliotecas que son objetivo de los programas de la DIBAM se conoce como el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP).

107 Al crearse el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, la DIBAM se transforma en el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural. Como el estudio se centra en la información de 2016 y 2017, se mantendrá el nombre de la institución.

Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas y BiblioRedes

El programa BiblioRedes es uno de los tres componentes del gasto público que dedica la DIBAM a programas de fomento de lectura y libro, con un presupuesto de \$4.658 millones (en 2017), lo que representa el 73,2% de este conjunto. Al mismo tiempo, representa un 8,6% del gasto total en términos de fomento de la lectura y el libro, como se puede ver en el Cuadro 1.

En Chile, y en general, existen diferentes categorías de bibliotecas públicas. El SNBP reconoce, al año 2018, un total de 511 recintos de préstamos de libros, considerando entre ellos bibliotecas públicas (municipales y regionales), puntos de préstamo, bibliotecas carcelarias, máquinas y módulos de Bibliometro.¹⁰⁸

Las bibliotecas del SNBP

El desglose de recintos, utilizando la nomenclatura original de la DIBAM, se presenta en el Cuadro 5, y muestra que la mayoría de los recintos considerados en el SNBP corresponden a bibliotecas públicas, seguidas de bibliotecas anexas a bibliotecas públicas (llamadas filiales). Un punto interesante es que las bibliotecas carcelarias a nivel nacional representan un 7% de los recintos de préstamo, mientras que los módulos Bibliometro, sistema únicamente presente en la Región Metropolitana, representan el 5% de estos.¹⁰⁹ Por otra parte, existe una única biblioteca categorizada como infantil, aunque en la práctica existen espacios infantiles en numerosas otras bibliotecas.

Un punto relevante del SNBP es que, de las 384 bibliotecas públicas que componen la red, el 99% son administradas y financiadas por los municipios, quienes entablan un contrato con la DIBAM en el cual se establecen prestaciones de servicios técnicos y de capacitaciones, y se entrega a la biblioteca equipamiento tecnológico en comodato.¹¹⁰ El pequeño porcentaje de excepciones corresponderían

108 Información obtenida desde su página web. Bibliometro es la red de puntos de préstamo de libros ubicados en el Metro de Santiago, en la Región Metropolitana.

109 Recién en 2019, Bibliometro abre tres puestos de préstamo en el Metro de Valparaíso.

110 Cifra del Informe Final de Evaluación del Programa Red de Bibliotecas Públicas, BiblioRedes solicitado por la DIPRES en 2016.

a bibliotecas regionales u organizaciones privadas que administran bibliotecas públicas.

Llama la atención, finalmente, que las bibliotecas regionales sean solamente seis recintos, aun cuando existen 16 regiones en Chile. Este es un punto que se tratará con mayor detalle en el Capítulo 3.

Cuadro 5: Recintos de préstamo bibliotecario según servicio, año 2018

Servicio bibliotecario	Cantidad	Porcentaje
biblioteca pública	384	75,1%
biblioteca filial	53	10,4%
biblioteca carcelaria	38	7,4%
módulo Bibliometro	24	4,7%
biblioteca regional	6	1,2%
punto de préstamo	4	0,8%
biblioteca infantil	1	0,2%
máquina Bibliometro	1	0,2%
Total	511	100,0%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS SNBP DE DIBAM 2018

NOTA: ESTE CUADRO CONSIDERA LA BIBLIOTECA SANTIAGO SEVERÍN COMO BIBLIOTECA REGIONAL (DE VALPARAÍSO), EN CAMBIO EL REGISTRO SNBP LA CONSIDERA COMO BIBLIOTECA PÚBLICA. EL REGISTRO NO CONSIDERA LA BIBLIOTECA REGIONAL DE COQUIMBO, INAUGURADA EN MARZO DE 2018.

Programa BiblioRedes en el sistema de bibliotecas públicas

La iniciativa de BiblioRedes se encarga de proveer de servicios computacionales y coordinación entre los recintos adscritos al SNBP. Los servicios se basan en la provisión de un sistema computacional de registros de préstamos e inscritos (sistema *Aleph*), a la vez que proveen de laboratorios con computadores y conexión a Internet para el acceso gratuito de la ciudadanía.

Para su coordinación, el programa se basa en Coordinaciones Regionales (pequeños equipos basados en cada región), y establece contrapartes locales en las bibliotecas, llamados Encargado del Programa en la Biblioteca (EPB). Los EPB suelen ser empleados del departamento educacional del municipio y son quienes coordinan los

servicios con los equipos regionales, reciben capacitaciones, guían a los usuarios en la utilización del equipamiento tecnológico y aseguran la operatividad de los servicios bibliotecarios, entre otras cosas.

La Evaluación de Programa Gubernamental (EPG) solicitada por la DIPRES durante el año 2016, para el programa BiblioRedes, identifica la finalidad del programa: «Contribuir a la inclusión digital de la población con dificultades de conectividad por factores económicos y/o por aislamiento territorial».¹¹¹ Bajo esta finalidad, se identifican tres componentes del programa: acceso a Internet, capacitación y contenidos virtuales locales. El último componente refiere a servicios que entrega el programa de asesoría y soporte para la generación de contenidos y su publicación en medios digitales. Este componente fue añadido al programa luego de una primera EPG solicitada en el año 2005, y su objetivo es fomentar la generación de información virtual sobre temáticas patrimoniales, culturales, tradicionales, etc., por parte de la comunidad, y apoyar su difusión. El foco está en el uso de plataformas y medios digitales para tales fines.

Se debe notar, sobre la base de los objetivos planteados, que el programa Biblioredes no apunta directamente al fomento de la lectura o del libro, sino que más bien tiene un foco en el soporte digital para este fin. La inclusión digital es un ámbito más amplio que la lectura digital, pues refiere a la alfabetización digital, cuya finalidad incluye también poder realizar trámites *online*, comunicarse por correo electrónico o participar activamente de las redes sociales.

La EPG realizada por DIPRES para el año 2016 recoge experiencias e información sobre el desempeño del programa y emite un juicio basado en el análisis de expertos. Para este caso, se menciona que:

«El desempeño global del programa es adecuado solo en relación al aporte a la disminución de una brecha digital existente, en las brechas (causales) que se propone intervenir, fundamentalmente porque su población objetivo corresponde con las comunas donde se instala BR, pero dicho aporte se genera sin un diseño explícito, ni una estrategia programática consistente con un diagnóstico, ni una línea base que permite indicar avances en el Propósito. Sin embargo, la población objetivo correspondiente al Propósito, no está actualizada en su magnitud; el programa a nivel de ejecución, no focaliza, y por ende presta servicios desfocalizados de su población objetivo.

111 DIPRES. Informe Final de Evaluación Programa Red de Bibliotecas Públicas, Biblioredes, 2016. p. 6.

Entonces, se podría indicar que el desempeño global del programa no es adecuado, en tanto carece de un diseño orientador que le permita rectificar, intencionar su curso de acción».¹¹²

A pesar de la crítica a la falta de un diseño orientador, y por tanto a la dificultad de establecer un desempeño adecuado del programa, el informe sugiere su continuidad y actualización de público objetivo.

Una de las conclusiones de la evaluación solicitada por DIPRES, además, es que la estructura organizacional del programa ha favorecido el desempeño del mismo. Aunque la DIBAM no tiene atribuciones sobre los trabajadores locales en las bibliotecas (por ser estos de contrato municipal), el rol que cumplen los EPB, en conjunto con los equipos regionales de coordinación, ha sido fructífero.

La síntesis de la evaluación descrita indica que el programa ha sido efectivo en reducir la brecha digital en Chile. Basado en esto, el programa cumple una importante función de infraestructura y soporte cultural, ya que permite que las bibliotecas se desarrollen como espacios de encuentro comunitario y de lectura. Sin embargo, no es un programa cuyo núcleo se encuentre enraizado en el fomento lector o el impulso a la industria del libro. Esta puede considerarse una iniciativa focalizada en el soporte informático, con espacio para apoyar el ecosistema del libro.

Adquisiciones de libros de las bibliotecas públicas

Un segundo componente del gasto público para fomento de la lectura y el libro, canalizado a través de la DIBAM, corresponde a las adquisiciones públicas de libros que la DIBAM realiza para surtir de catálogos a las bibliotecas que componen el SNBP. Aunque similar en naturaleza, este es un programa diferente al Programa de Adquisiciones de libros de autores chilenos para bibliotecas públicas del CNCA y no hay que confundirlos.

El presupuesto para este fin, a diferencia de otros programas estudiados, no se encuentra plasmado en la Ley de Presupuesto sino más bien es parte del presupuesto basal de la DIBAM. Hasta 2014, existía una glosa explícita dentro del presupuesto anual dedicada a

112 Ibid. p. 61.

la adquisición de libros. Después de ese año, la misma glosa incluía la posibilidad de adquirir obras de arte para museos, y por ello dejó de ser un indicador directo del presupuesto para adquisiciones de libros. Para este estudio, se solicitó información a la DIBAM, quienes entregaron las cifras de presupuesto asignado desde 2015 a 2018. En el año 2017 el presupuesto utilizado para adquisiciones de libros fue de \$1.106 millones, lo que representa el 17,4% del presupuesto DIBAM considerado en este apartado, y el 2,04% del presupuesto dedicado al libro y la lectura considerado en este libro.

Gran parte de las compras de libros se realizan a nivel central por la Subdirección de Bibliotecas Públicas (SBP), las cuales luego son distribuidas a los diferentes recintos de préstamo y/o instituciones públicas. A nivel descentralizado las compras son realizadas por las Coordinaciones de Bibliotecas Públicas Regionales (CBP-R). En algunos casos particulares, bibliotecas regionales grandes (como la Biblioteca de Santiago, o la Biblioteca Santiago Severín de Valparaíso) realizan grandes compras para sus propios catálogos o bibliotecas filiales. Un caso particular de compras corresponde a la red de bibliotecas Bibliometro, que cuenta con 24 recintos en la red de estaciones de metro en la ciudad de Santiago (véase Cuadro 5).

Por otra parte, la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (ChileCompra) registra todos los datos de transacciones realizadas por instituciones públicas. A partir de datos entregados por esta unidad, se estudian las compras públicas realizadas por bibliotecas públicas o unidades de la DIBAM. Un resumen de estas se puede ver en el Cuadro 6 y el Cuadro 7; el primero indica el número de ejemplares adquiridos, el total de ventas y un precio promedio (dividiendo el total por el número de ejemplares). El segundo cuadro desglosa esta información según la institución que realizó la compra.

Cuadro 6: Total de compras públicas DIBAM años 2016 y 2017, según ChileCompra

Año	Ejemplares	Precio unitario prom. (\$)	Total (\$mill)
2016	116.717	9.599,9	1.120,5
2017	104.077	9.118,8	949,1

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE CHILECOMPRA, 2018

El Cuadro 6 delimita el orden de magnitud de estas adquisiciones, para los años 2016 y 2017. En ambos años, se puede ver que el total de adquisiciones ronda los 1.000 millones.¹¹³

Distribución de las adquisiciones según unidad regional

El Cuadro 7 por su parte muestra cómo se distribuyen las adquisiciones de libros en las diferentes unidades dentro de la DIBAM. En este aspecto, destaca que la SBP, como organismo centralizado, realiza casi un 30% de dichas adquisiciones, y que Bibliometro y la Biblioteca de Santiago, ambas solo presentes en la ciudad de Santiago, realizan un 16% y 10% de estas, respectivamente.

Ahora bien, al sumar el porcentaje de adquisiciones de las coordinaciones regionales, estas alcanzan un 43,75% del total comprado. Este porcentaje supera el porcentaje del total comprado de la SBP, lo que es un avance respecto a lo que históricamente sucedía: que la suma de las coordinaciones regionales no alcanzaba a superar las compras centralizadas.

Cuadro 7: Número de compras, precio unitario promedio, ejemplares comprados y total gastado en compras públicas realizadas en el año 2017, según comprador.

Institución	Precio prom. (\$)	Ejemplares	Total compra (\$miles)	% del total comprado
Subdirección BP	8.411,6	31.639	266.135,9	28,04%
Bibliometro	10.598,4	14.574	154.460,4	16,28%
Bca. Santiago	9.318,3	9.949	92.707,5	9,77%
CBP Valparaíso	10.254,4	8.694	89.152,0	9,39%
CBP Los Lagos	8.717,6	6.077	52.976,7	5,58%
CBP RM	8.070,9	5.845	47.174,7	4,97%
CBP Biobío	9.531,4	4.228	40.299,0	4,25%
CBP Aysén	9.251,4	4.046	37.431,1	3,94%
CBP Antofagasta	8.256,9	4.018	33.176,1	3,50%
CBP Araucanía	9.272,2	3.182	29.504,0	3,11%

113 El presupuesto informado por DIBAM para adquisiciones en 2017 es de \$1.106 millones, mientras que la información presentada por ChileCompra sobre compra de libros es de \$950 millones. La diferencia puede deberse a gastos logísticos (y por lo tanto compra de otros servicios con el mismo presupuesto), o bien a los criterios de ChileCompra de lo que representa una compra de libro.

Institución	Precio prom. (\$)	Ejemplares	Total compra (\$miles)	% del total comprado
CBP Maule	11.130,2	2.084	23.195,4	2,44%
CBP O'Higgins	10.130,2	2.009	20.351,6	2,14%
CBP Atacama	9.021,8	2.088	18.837,6	1,98%
CBP Coquimbo	6.576,5	2.388	15.704,7	1,65%
CBP Magallanes	7.901,8	1.107	8.747,3	0,92%
CBP Tarapacá	11.542,3	719	8.298,9	0,87%
CBP Los Ríos	6.889,9	1.100	7.578,9	0,80%
CBP Arica y Parinacota	10.081,1	330	3.326,8	0,35%
Total	9.118,8	104.077	949.058,3	100,00%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN DATOS DE CHILECOMPRÁ, 2018

CBP: COORDINADORA DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS DE LA REGIÓN

Cuadro 8: Ejemplares adquiridos en 2017 según región y si cuenta con biblioteca regional, ordenadas por población

Región	Población proyectada	Bca. reg.	Ejemplares adquiridos
Metropolitana	7.112.808	Sí	5.845
Biobío	2.037.414	No	4.228
Valparaíso	1.815.902	Sí	8.694
Maule	1.044.950	No	2.084
La Araucanía	957.224	No	3.182
L. B. O'Higgins	914.555	No	2.009
Los Lagos	828.708	Sí	6.077
Coquimbo	757.586	Sí	2.388
Antofagasta	607.534	Sí	4.018
Los Ríos	384.837	No	1.100
Tarapacá	330.558	No	719
Atacama	286.168	Sí	2.088
Arica y Parinacota	226.068	No	330
Magallanes	166.533	No	1.107
Aysén	103.158	Sí	4.046

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS INE Y CHILECOMPRÁ 2018

Aunque la administración de las bibliotecas se realiza localmente en los municipios, el organismo de coordinación regional es quien se preocupa principalmente de aumentar la oferta bibliográfica a partir de adquisiciones.¹¹⁴

Una medida que ha buscado fomentar el desarrollo de proyectos a nivel regional, como fue comentado anteriormente, es la cuota del 60% para proyectos concursables fuera de la Región Metropolitana. Aunque esta medida ha derivado en dificultades para la evaluación de proyectos en la misma región, es una medida que nace a partir de la búsqueda de mayor descentralización en la realización de proyectos; la centralización es una situación que se ve reflejada en las cifras.

Criterios de selección de las adquisiciones

El surtir de libros a las bibliotecas representa una acción directa sobre la posibilidad de encuentro de lectura, entre libros y lectores. Mientras más y diversos libros existan en las bibliotecas, más rica será la experiencia del lector en su capacidad de identificarse con diferentes historias, propuestas estéticas o reflexiones. En ese sentido, los criterios para la compra de libros es un aspecto fundamental en la producción de bibliodiversidad en el ecosistema del libro.

El estudio de Acosta, Anwandter, González y Valenzuela del año 2017 mostró que los criterios de decisión para la adquisición de títulos en las compras públicas de bibliotecas son altamente heterogéneos entre instituciones, no siempre estandarizados ni estables, con alta dependencia de los funcionarios que las realizan, y en general no son de público conocimiento.¹¹⁵

Es decir, no existe un lineamiento estratégico para la decisión de los títulos que son adquiridos; esto representa una oportunidad para

114 Aunque no es especificado en este capítulo, algunos municipios son importantes compradores de libros, ya que también surten sus bibliotecas municipales y bibliotecas escolares. Al año 2017, los 345 municipios sumaron cerca de \$2.800 millones en adquisiciones del Convenio Marco de Libros, Revistas, Películas y Música, lo que representa algo menos que lo adquirido por la CBP región de Arica y Parinacota. El municipio de Providencia, por ejemplo, administra sus propias bibliotecas, y estas no se encuentran adscritas al SNBP.

115 ACOSTA, Carina, ANWANDTER, Christian, GONZÁLEZ, Paulo y VALENZUELA, Alejandro. *Mecanismos y criterios de selección de libros en Chile*. Santiago: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. 2017. p. 128.

alinearse aún más las diferentes partes del ecosistema del libro. Por ejemplo, la transparencia en los criterios de compra sería un punto importante para la democratización del proceso de adquisiciones de libros. También la unión de diferentes criterios, como indicadores de preferencia de los usuarios, criterios artísticos delimitados por expertos, criterios pedagógicos para la enseñanza, criterios de producción intelectual local, etc., permitirían avanzar hacia un sistema más enfocado en su propósito orientador. Destaca en esto el rol e influencia que una biblioteca regional puede ejercer sobre las adquisiciones de libros.

Instalar la discusión por los criterios de compras públicas podría ser de especial interés para el desarrollo de la democratización del libro y la lectura en el ecosistema.

Programa de Mejoramiento Integral de Bibliotecas Públicas

Considerando que la administración municipal de las bibliotecas que componen el SNBP generalmente implica escasez de recursos y de inversión en infraestructura, en 2011 se creó el Programa de Mejoramiento Integral de Bibliotecas Públicas (PMI). El presupuesto de 2017 para este programa fue de \$598 millones, lo que representó el 9,4% del presupuesto de DIBAM dedicado a fomento del libro y la lectura; y el 1,10% del presupuesto global dedicado al fomento de la lectura y el libro.

Este programa consiste en un financiamiento concursable a proyectos, abierto a las bibliotecas municipales que requieran de apoyo y mejoramiento en infraestructura, capacitación, colecciones o equipamiento. Los postulantes deben informar las condiciones en las que se encuentra el recinto bibliotecario, las actividades que ha realizado en los últimos años, si es que se ha adjudicado otros fondos, y otros antecedentes de la misma índole. Los municipios pueden postular iniciativas ya adjudicadas en años anteriores, siempre y cuando represente una continuidad de la misma. Para la convocatoria 2018 se postularon 79 proyectos, siendo seleccionados 41 de ellos.

En términos de infraestructura de bibliotecas, antes de este existió el programa de construcción de bibliotecas municipales (desde 2007 a 2009) que contaba con presupuestos entre los \$2.000 y los \$5.000 millones al año. Esta iniciativa, a diferencia de los proyectos

concurables de infraestructura, seguía más estrechamente prioridades del gobierno.

Aunque los fondos concursables tienden a carecer de una línea estratégica que permita hacer intervenciones sistémicas, permanentes y efectivas, en este caso particular pareciera no ocurrir lo mismo. El programa permite mantener proyectos en el tiempo, y tiene objetivos acotados para alcanzar. Al favorecer la infraestructura de las bibliotecas, se está apoyando la estructura del ecosistema del libro, fomentando un correcto funcionamiento de los espacios de encuentro lector.

Sin embargo, algunos argumentos en contra de este programa radican principalmente en la ceguera u opacidad de los criterios en los fondos concursables: pueden estar invisibilizándose bibliotecas que requieren de un apoyo mayor por parte del Estado y que no logran cumplir las exigencias de un concurso de esta naturaleza. Esto se destaca más en un sistema que no es administrado o financiado directamente por el Estado.

Lectura en educación parvularia: la JUNJI

La partida presupuestaria de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) se compone de dos elementos: El Plan de Lectura de Primera Infancia, y la adquisición de materiales. Ambos elementos se encuentran presente en los dos programas presupuestarios de la JUNJI, aquel referido a los jardines JUNJI y aquel dirigido a los programas alternativos de enseñanza escolar.

Aunque existe escasa evidencia documentada sobre el funcionamiento de esta partida presupuestaria, para el año 2017 el programa Plan de Lectura de Primera Infancia contó con \$1.064 millones, y el programa de adquisiciones contó con \$10,5 millones, consistiendo en 1,96% y 0,02% del total dedicado a la lectura y el libro, respectivamente (al sumar ambos programas).

Este presupuesto tiene por objetivo llevar a cabo el plan de lectura para primera infancia, que se alinea al Plan Nacional de Lectura, y realizar los gastos necesarios de soporte para la adquisición de material didáctico y de material bibliográfico para la primera infancia. Como se puede ver en el detalle de los subtítulos presupuestarios del Cuadro 1, actualmente la JUNJI dedica su presupuesto a la adquisición

de textos escolares; lamentablemente no existe mayor documentación escrita sobre qué más se realiza en estos programas.

Ediciones de la JUNJI, una editorial estatal para la lectura inicial

En 2015, y en respuesta a la Reforma de Educación Parvularia implementada por el segundo gobierno de Michelle Bachelet, la JUNJI redefine sus objetivos estratégicos, explicitando como eje el Liderazgo Técnico Pedagógico, manifestado en «potenciar el liderazgo educativo de los equipos directivos y pedagógicos, a partir de la experiencia y saber institucional acumulados, contribuyendo al fortalecimiento de la educación pública y de calidad, generando estudios, publicaciones, conocimientos y capacitaciones a terceros».¹¹⁶

Para cumplir dicho objetivo, se crea dentro de la institución la Editorial de la JUNJI, un área encargada de producir y publicar sus propios textos para el apoyo de los funcionarios de los establecimientos de educación parvularia en el país. Durante el período entre 2014 y 2018, y de acuerdo con exfuncionarios de dicha área, se contaba con un presupuesto entre \$600 y \$700 millones durante el período.

De acuerdo con fuentes internas, mientras duró la editorial se publicaron cerca de 100 títulos, de los cuales se imprimían en tirajes de entre 4.000 a 6.000 ejemplares, destinados tanto a la distribución gratuita para los jardines infantiles, como para la donación a instituciones, o la venta en librerías. Se esperaba afectar a 250.000 niños que participaban de los programas de educación de la JUNJI.

De esta área surgieron importantes publicaciones, como los títulos *Los niños del 70*, o *El ABC de los niños*, entre otros, los cuales tuvieron amplia repercusión en la prensa. A su vez, el impacto era aún mayor por cuanto los niños y funcionarios de los jardines infantiles participaron en diferentes publicaciones, desde el envío de dibujos y cuentos en convocatorias a nivel nacional, hasta la puesta en común de prácticas profesionales de educación parvularia.

Es importante destacar esta iniciativa por su carácter único y sistémico. Aunque no es comparable con la magnitud de Quimantú en su época (tirajes en promedio entre 30 y 50 mil ejemplares, según

116 LÓPEZ DE MATORANA, Desiree. *JUNJI y la nueva institucionalidad: la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), en el marco de la reforma de la educación parvularia chilena*. 2016. p. 15.

Subercaseaux), el esfuerzo de generar publicaciones de gran escala, para público amplio a nivel nacional, desde dentro de un servicio público, es inédito y valioso. Utilizar recursos públicos para vincular la participación de los mismos beneficiarios, utilizando además el conocimiento experto de profesionales locales, es ciertamente un enfoque sistémico que genera valor.

No obstante, el presupuesto dedicado a esta iniciativa no es grande en comparación a lo dedicado anualmente a otros programas de lectura; es más, de seguir funcionando al mismo ritmo la Editorial de la JUNJI, hoy seguiría siendo un programa pequeño en comparación a las compras de libros y textos, o al Plan de Lectura para la Primera Infancia.

La naturaleza de la editorial dentro de un servicio público genera ciertas virtudes adicionales: fomenta la generación de contenidos locales, motiva la lectura a través de la participación (a gran escala), y genera valor en el liderazgo técnico pedagógico de los funcionarios públicos. Esto se diferencia notoriamente de la mera compra pública de libros para niños, cuyo presupuesto actual es 10 veces menor, y que caen en problemáticas similares a las ya descritas sobre el mercado y la producción editorial.

Conclusiones del capítulo

La composición del gasto público en fomento de la lectura y el libro para el año 2017 ha sido detallada, a la luz de los propósitos establecidos para cada programa, utilizando la información de las partidas presupuestarias y los reportes de evaluación de la Dirección de Presupuesto. La composición descrita, como puede comprobarse en el Cuadro 9 al final del capítulo, no varía en mayor medida en los cuatro años antes de 2017, y tampoco lo hace para el año 2018.

El ejercicio realizado consistió en agrupar diferentes programas existentes en Chile, y evaluar la manera en que estos desempeñan su labor y gastan sus recursos en pos del fomento de la lectura y el libro. Este ejercicio permitió describir cómo diferentes componentes del gasto público pueden ensamblarse para conformar un «gasto público para el fomento de la lectura y el libro». La principal conclusión obtenida es que existe cierta heterogeneidad en la manera en que se apunta a los propósitos sistémicos de la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020. Algunos programas como la adquisición de textos escolares, por la forma en que se originan sus

critérios, parecen generar concentración de producción editorial más que democratización. Otros programas cumplen diferentes roles; el sistema Biblioredes se dirige al apoyo tecnológico del ecosistema, y el Fondo del Libro persigue objetivos amplios manifestados en líneas estratégicas diferentes. Además, estos programas son diferentes en naturaleza, los fondos concursables son anuales y diversos, y el programa de adquisiciones es estable y sistémico. Esta heterogeneidad también se percibe en los recursos utilizados: el Mineduc dedicó casi 40 mil millones de pesos en sus programas, mientras el CNCA y la DIBAM gastaron cada uno alrededor de 7 mil millones en 2017.

El rediseño de algunos programas poco sistémicos, así como el fortalecimiento de otros programas más integrales permitiría generar círculos virtuosos que potencien su valor y la consecución de los propósitos de la política pública. Es importante abrir la discusión a indicaciones concretas, como los mecanismos y criterios de los títulos en las compras públicas, la toma de decisiones sobre los textos escolares y los libros para bibliotecas CRA, el aumento de títulos en las adquisiciones del Fondo del Libro, el largo plazo o continuidad de proyectos en los fondos concursables del Fondo del Libro, la construcción de bibliotecas regionales, el apoyo basal a bibliotecas municipales más vulnerables, entre otras muchas indicaciones. Es decir, es hora de buscar y discutir las formas en la que se puede mejorar el desempeño del sistema completo, alineando los propósitos de los programas en que se gastan los recursos públicos con los propósitos establecidos en la política pública.

Como se dijo al comienzo de este capítulo, el presupuesto público indica la escala de priorización de una sociedad, fruto de una discusión política. Los montos del gasto público en fomento del libro y la lectura reflejan la valoración efectiva del Estado chileno sobre sus diferentes programas: los textos escolares reciben mucha más atención y fondos que otros programas como los fondos concursables o adquisiciones bibliográficas. La PNLL propone otra escala de valoración, discutida por la ciudadanía y considerando a todos los actores del sistema. Sin embargo, esta discusión ciudadana no ha podido alinearse a la discusión presupuestaria que viene de un nivel ejecutivo y legislativo. Existe responsabilidad por parte de las instituciones públicas de involucrarse en las mesas de trabajo formadas para avanzar en este tema, en particular el Mineduc, por su relevancia en esta materia.

Tabla de evolución de los componentes del gasto

CUADRO 9: EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL PRESUPUESTO POR LEY DE 2013-2019 (EN \$MILES)

Institución	Programa Presupuestario	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019**
CNCA	[24-03-094] Fondo del Libro y la Lectura (Ley N° 19.227)	4.325.179	4.811.220	5.424.838	6.653.200	6.815.204	6.992.399	7.294.434
	[33-03-005] Programa de Mejoramiento Integral de Bibliotecas Públicas	454.859	494.400	560.155	581.441	598.884	614.455	607.623
DIBAM	[29-04]* Adquisiciones	3.960.552	4.419.390	4.799.768	5.396.086	4.658.507	6.457.451	s/i
	[programa 02] Red de Bibliotecas Públicas	1.651.826	2.182.001	2.228.546	2.313.231	2.102.964	2.274.668	6.559.760
Mineduc	[24-03-091, 03] Centro de Recursos de Aprendizaje (Bibliotecas CRA)	8.061.200	8.238.484	8.176.625	8.016.997	5.665.000	5.521.676	7.390.946
	[24-03-383, 04] Textos Escolares Básica y Media	30.966.737	32.769.469	33.732.875	35.014.724	34.420.000	35.314.920	36.119.129
JUNJI*	[24-03-178] Plan de Fomento de Lectura Primera Infancia	507.756	518.923	760.077	972.686	1.064.239	1.224.953	954.862
	TOTAL	49.928.109	52.944.431	55.682.884	58.948.365	55.092.527	58.400.522	58.926.754

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LEY DE PRESUPUESTO, DIPRES 2018

NOTA: * A DIFERENCIA DEL CUADRO PRESENTADO AL INICIO DE ESTE CAPÍTULO, QUE CUENTA CON INFORMACIÓN REPORTADA POR LAS INSTITUCIONES (DIBAM Y JUNJI), EN ESTE CUADRO SE UTILIZARON LOS MONTOS ESTIPULADOS POR LEY DE PRESUPUESTO, CON EL OBJETIVO DE MOSTRAR COHERENTEMENTE LA RELACIÓN HISTÓRICA.

** AL AÑO 2019 YA SE ENCUENTRAN IMPLEMENTADOS LOS CAMBIOS DEL SERVICIO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL.

Capítulo 3

Indicadores de diversidad de la participación en el ecosistema del libro

El gasto dirigido al libro y lectura en Chile responde a una historia particular, y durante gran parte de ella no ha reflejado una estrategia a nivel nacional, sino más bien ha respondido a las inquietudes de los sucesivos gobiernos, de manera que cada cual fue definiendo propósitos aislados para el libro y la lectura. En el último tiempo, y a diferencia de los períodos anteriores, en Chile se ha trabajado bajo el alero de una política pública nacional para la lectura y el libro. El diseño, implementación y el esfuerzo de sus ejecutores ha buscado, justamente, superar las vicisitudes de las alternancias de gobierno, y relevar la importancia de la continuidad, como una política de Estado.

La política pública actual para la lectura y el libro (Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020, PNLL) establece los propósitos hacia los cuales el país debiese avanzar en dicha materia. A diferencia de su antecesora, la PNLL fue diseñada e implementada de forma participativa. Para su diseño constituyó mesas de trabajo conjunto entre ciudadanos y funcionarios públicos vinculados al mundo del libro por todo el país, y para su implementación estableció comisiones de trabajo entre diferentes organismos del Estado y la sociedad civil, utilizando un «seguimiento concertado».¹¹⁷

Como se detallará más adelante, los propósitos de la PNLL emanan de y se dirigen al principio de democratización del libro. Este principio se vincula directamente (aunque no de forma explícita en la PNLL) al concepto de «bibliodiversidad» y a la producción intelectual local.

117 El seguimiento concertado es un modelo de trabajo colaborativo y participativo en el que una instancia que conjuga a diferentes actores debe dar cuenta del avance en una determinada materia. La definición de seguimiento concertado que guía la PNLL está basada en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza en Perú.

El término «bibliodiversidad» refiere a la diversidad de expresiones culturales manifestadas en la literatura y el libro, particularmente a lo largo de toda la cadena de producción.

La economista Françoise Benhamou propone entender la diversidad manifestada en el mundo del libro a partir de varias dimensiones, no limitándose, por ejemplo, a un alto número de títulos publicados, sino más bien a que existan muchos títulos, diferentes entre ellos y provistos equilibradamente por diferentes actores, de manera que también las minorías puedan expresarse.¹¹⁸

La autora Susan Hawthorne enfatiza la relevancia de la bibliodiversidad en una homologación con un ecosistema biológico, en el que convive una gran cantidad de organismos, diferentes y mutuamente interactivos. En una perspectiva más amplia y abstracta, la autora se refiere a la diversidad de manifestaciones literarias definiéndola como: «un sistema complejo y autosuficiente de relatos, escritura, editorial y otros tipos de oratura y literatura. Aquí tanto los escritores como los productores son comparables a los habitantes de un ecosistema».¹¹⁹

Es importante destacar que, para que exista diversidad en el ecosistema, esta debe suceder en las diferentes etapas de la cadena productiva. Esto es, desde su creación (diversidad en la autoría), edición y producción (diversidad editorial y de producción), difusión (diversidad en las librerías y bibliotecas) hasta su lectura (diversidad en el consumo). Que exista diversidad durante el proceso de producción apunta a un acceso democrático al libro, por parte de todas las expresiones culturales.

De esta manera, establecer la democratización del libro y la lectura como norte, como estrategia país y como política pública, supera en toda medida las intenciones particulares de un gobierno, y se constituye en política de Estado. Por ello, aumenta la importancia de contar con un monitoreo constante de la evolución del sistema hacia estos propósitos.

118 BENHAMOU, Françoise, & PELTIER, Stéphanie. «How should cultural diversity be measured? An application using the French publishing industry». *Journal of cultural economics*, 31(2). 2007. pp. 85-107.

119 HAWTHORNE, Susan. *Bibliodiversidad: Un manifiesto para las editoriales independientes*. Santiago: JC Sáez Editor. 2018. p. 16.

La importancia de los indicadores

No obstante lo anterior, no existe hoy día en Chile un monitoreo adecuado de la diversidad ni democratización de los actores ni de los resultados en el mundo del libro. Sin una herramienta de monitoreo, se hace imposible determinar el estado de avance en cualquier materia, particularmente en el fomento de la democratización del libro. La promoción de la diversidad del libro, y del fomento a la industria, la creación y la lectura, requieren de herramientas que muestren, a los tomadores de decisiones y a la ciudadanía en general, su evolución en el tiempo.

Indicadores para la gestión de sistemas

En la gestión pública, es decir, el estamento de funcionarios públicos que toma decisiones, diseña y coordina acciones del Estado, una herramienta útil son los indicadores de gestión. Sobre la base del manual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), unidad de las Naciones Unidas, se puede entender un indicador como una medida numérica, que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables que son de interés para una organización.¹²⁰

Un indicador puede tener diferente naturaleza, por ejemplo, ser meramente descriptivo y entregar una medida sin juicio evaluativo, o bien tener una función valorativa, que, basado en ciertos puntos de referencia, permita dar a entender el avance o retroceso en la persecución de una meta. Esta distinción puede verse en un caso concreto: el número de personas con empleo en un país es una medida sin valoración explícita, pero la tasa de desempleo es un indicador que conlleva una dirección precisa (reducirse). El primer caso es una medida que solo describe una realidad, respecto a la cantidad de personas empleadas (en un país, en un determinado período); en cambio, el segundo caso representa una magnitud que los gobiernos buscan disminuir. De acuerdo con la experta en evaluación de programas públicos Carol Weiss, un indicador para el cual no se tiene

120 BONNEFOY, Juan Cristóbal., & ARMIJO, Marianela. *Indicadores de desempeño en el sector público* (Vol. 45). United Nations Publications. 2006. p. 23.

una dirección clara, o bien no se tiene interés que este se mueva en una determinada dirección, es un indicador pobre.¹²¹

La importancia de contar con indicadores que den cuenta de la democratización del libro, radica en dotar al sistema de la capacidad de ser (auto)gestionado, ya que permiten entender la evolución del mismo y tomar decisiones al respecto. Estos indicadores, en primera instancia, debiesen ser utilizados por la administración central del Estado, de manera tal que permita guiar sus decisiones para con el libro y la lectura, y así poder dirigirse hacia una meta definida. Por ejemplo, que los ministerios de Educación y Cultura tomen decisiones conjuntas para aunar criterios para la adquisición de libros.

En segunda instancia, estos indicadores pueden ser usados para que la ciudadanía se informe y evalúe el avance que cada gobierno realiza en un determinado período. La capacidad de rendir cuentas, y de exigir las, es un principio que está en el corazón de cualquier sistema democrático y, en este sentido, la información que entregan los indicadores cumple un rol fundamental. Esta es una de las principales funciones de los observatorios que surgen desde la academia o la ciudadanía organizada. Ejemplo de esto son el Observatorio del Libro y la Lectura en la Universidad de Chile, o el Observatorio de Políticas Culturales. Ambos organismos levantan información que les permitiría, a ellos como organización o al resto de la ciudadanía, dirigirse a legisladores, funcionarios públicos o autoridades ejecutivas, con el propósito de exigir explicaciones o presentar propuestas innovadoras para corregir los resultados de la política pública.

Indicadores para la Política Nacional de la Lectura y el Libro

La Secretaría Ejecutiva del Libro y la Lectura es la que articula, crea, convoca, sistematiza y guía la implementación y seguimiento de la PNLL. Para tales efectos cuenta con un instrumento de seguimiento, el cual registra las acciones y el estado de avance de cumplimiento de las 87 medidas de acción propuestas. Para ello, cada comisión de trabajo acordó ciertas acciones que dan comienzo a las medidas comprometidas. Anualmente, la secretaría realiza el Plenario de

121 WEISS, Carol. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, (2nd Edition). New Jersey: Prentice Hall.1998.

la PNLL, donde se da cuenta pública del porcentaje de medidas implementadas sobre el total de ellas. Esta evaluación, que agrega en valores porcentuales numerosas medidas muy disímiles entre sí, es un indicador bastante limitado de la evolución del ecosistema.

En el ámbito cultural, particularmente el de la lectura y el libro, la evaluación del avance de las medidas comprometidas debe realizarse en una profundidad cualitativa que permita dar respuesta a las expectativas de los actores. Algunas medidas históricas del ecosistema, como un catálogo editorial nacional, modificaciones a la Ley del Libro (de 1992), o fijar cuotas para las compras públicas, representan objetivos que simplemente no pueden agruparse como iguales y ser contabilizadas a un nivel porcentual.

Informar el avance de la política es una estrategia comunicacional de carácter costo-efectiva, pues busca dar cuenta del uso de los recursos y dar una noción de avance de la estrategia. Esto quiere decir que es sólo un indicador de proceso, y no puede ser considerado el eslabón fundamental del seguimiento, monitoreo y/o evaluación de las dinámicas del ecosistema del libro. El monitoreo de una política pública de esta envergadura debe componerse de varios indicadores, con mayor variabilidad y complejidad.

Este capítulo propone una serie de indicadores para evaluar el estado de la democratización y diversidad del ecosistema del libro y la lectura en Chile. Aunque es claro que la PNLL busca avanzar en esa dirección, estos indicadores no se encuentran predefinidos en la PNLL y debiesen funcionar de forma paralela a ella y con horizontes más largos.

La medición de la bibliodiversidad

La medición de la diversidad no es un tema desconocido ni nuevo en la literatura especializada. En disciplinas como la ecología, la innovación o las finanzas, la diversidad de un determinado sistema (especies, tipos de tecnología, portafolio de activos) se mide con rigor, pues esta favorece el desarrollo de los sistemas y debe ser fomentada. Por ejemplo, en ecología, los ecosistemas y su biodiversidad son la base para entender las dinámicas entre las especies. La diversidad de especies en un ecosistema biológico nutre las interacciones, disminuye el esparcimiento de agentes peligrosos (bacterias, infecciones) y favorece

los equilibrios ecológicos en el largo plazo. En otros ámbitos, como la innovación tecnológica, la diversidad de ideas, de componentes y de entornos favorece la generación de patentes nuevas y de tecnologías creativas. En el caso financiero, la inversión en una mayor diversidad de activos disminuye los riesgos de pérdida y entrega estabilidad frente a los *shocks* imprevistos.

De hecho, el estudio de la diversidad ecológica presenta ciertas similitudes con el ámbito cultural, que han sido aprovechadas para argumentar la necesidad de promover la diversidad del libro. La autora Susan Hawthorne, en su manifiesto sobre edición independiente, argumenta la importancia de la diversidad cultural para fortalecer la resiliencia contra la «monocultura»: un pensamiento único y hegemónico que debilita la democracia y el pensamiento crítico.¹²² Los ejemplos que la autora utiliza nacen de la ecología y la agricultura, a partir de su experiencia en el mundo campesino australiano, y sus argumentos radican en ideas ya instauradas en estos ámbitos, por ejemplo que el monocultivo es perjudicial para la tierra, pues agota excesivamente ciertos nutrientes y debilita su fertilidad; o que la pérdida de diversidad de especies afecta la resiliencia de un ecosistema hacia nuevas enfermedades y desequilibra los sistemas a partir del agotamiento de algunos recursos.

Es interesante destacar que, bajo principios similares, la PNLL presenta un *ecosistema del libro* y la lectura antes de enunciar sus medidas de acción. Como se describió antes, la diversidad de especies, en ecología, permite proteger a los ecosistemas de agentes dañinos; y en agricultura, el monocultivo es perjudicial para los sistemas por razones similares. Llevando estos ejemplos a un caso dentro del *ecosistema del libro*, se puede argumentar que la escasez de proveedores, o la existencia de libros uniformes para todo el país (como los libros de texto) debilita la resiliencia frente a una «monocultura». En el caso de los libros de texto, por ejemplo, la falta de diversidad de textos recorriendo las escuelas hace imposible identificar, a través de la comparación, las falencias o malas prácticas que estos libros traigan consigo. De existir una mayor variedad de textos escolares,

122 HAWTHORNE. *Op. cit.*

las formas de enseñanza podrían entrelazarse y compararse unas con otras, apuntando a una mejora colectiva y sistémica.

Frente a la importancia y la transversalidad de la diversidad, el autor inglés Andrew Stirling propone tres dimensiones que permiten medir la diversidad de un determinado sistema: la variedad, el balance y la disparidad.¹²³ La variedad refiere al número de categorías en las que se puede dividir los elementos de un sistema. Responde a la pregunta «¿cuántos tipos de elementos se tiene?». El balance refiere a la medida en que los elementos del sistema son repartidos en esas categorías, respondiendo a la pregunta «¿cuánto de cada tipo de elementos se tiene?». Finalmente, la disparidad refiere a las diferencias cualitativas entre los grupos que contienen los elementos del sistema; responde a la pregunta «¿qué tan diferentes entre uno y otro son estos tipos de elementos?».

Stirling plantea una noción de orden entre estas categorías, que permite comparar entre sistemas. Esto es, si un sistema tiene mayor variedad de autores, y un balance más equitativo, entonces se puede decir que es un sistema más diverso. A modo de ejemplo, se podría entender que un determinado país, cuyo ecosistema del libro presente mayor número de autores, con participaciones más equitativas en el mercado que otro país, entonces el ecosistema del primero sería más diverso que el del segundo.

La fortaleza de esta triada de dimensiones radica en su transversalidad, pues estas pueden ser representadas en cualquiera de los ámbitos en los que la diversidad quiera ser estudiada. Además, la interacción entre las tres dimensiones puede ser permutada o ponderada de diferentes maneras, de tal forma que nuevos índices de diversidad pueden ser generados y estudiados. Esta flexibilidad permite abarcar las diferencias conceptuales de diversidad entre una disciplina y otra (por ejemplo, estudiar la diversidad en ecología, en recursos energéticos, en paleontología, etc.).

Los indicadores de bibliodiversidad que se proponen en este capítulo consideran solo dos de las tres dimensiones propuestas por Stirling: las dimensiones de variedad y balance (omitiendo la disparidad). Esto tiene por objetivo hacer más concretos y útiles los indicadores.

123 STIRLING, Andy. «A general framework for analyzing diversity in science, technology and society». *Journal of the Royal Society Interface*. Feb-2007. pp. 707-719.

Medir la disparidad supone un desafío muy grande, pues responde a criterios arbitrarios en su definición, tal y como sugieren los autores citados anteriormente.^{124 125}

Indicadores del ecosistema del libro y la lectura

Los indicadores de bibliodiversidad propuestos en este capítulo miden la diversidad en Chile utilizando datos nacionales sobre compras públicas, concursos públicos y registros ISBN, entre otras fuentes.¹²⁶ No es posible en todos los casos armar una historia del indicador que sea suficientemente larga, y esto genera una debilidad a la hora de construir y utilizar un indicador. En estas circunstancias se hace patente la necesidad de contar con registros fidedignos para construir indicadores útiles. Aun así, generar los indicadores de bibliodiversidad, así como identificar la situación actual en Chile en esta materia, es un ejercicio que entrega valor al ecosistema del libro.

Los indicadores aquí propuestos miden la variedad del sistema según el número total de autores, proveedores y editoriales en los registros de ISBN de Chile y en algunos programas de compras públicas de libros. Posteriormente, se mide el balance del sistema según la participación de los actores en el sistema del libro, tanto en el registro general ISBN como en los mercados de compras públicas, para mostrar que en algunos mercados existe una alta concentración de participantes.

El Cuadro 10 resume los componentes del gasto público estudiados en el capítulo 2, ordenados por tamaño. Se repiten aquí para facilidad de la lectura de este capítulo.

Cuadro 10: Resumen del gasto público en fomento del libro y la lectura para el año 2017

Programa	Presupuesto (\$mill)	% del total
Textos escolares básica y media	34.420	63,34%
Centro de Recursos de Aprendizaje (Bibliotecas CRA)	5.665	10,43%

124 Ídem.

125 BENHAMOU & PELTIER. *Op. cit.* pp. 4-5.

126 Es importante considerar que el ISBN tiene ciertas particularidades, como que pueden registrarse obras que no se imprimen ni difunden y que las reediciones exigen diferentes registros.

Programa	Presupuesto (\$mill)	% del total
Red de Bibliotecas Públicas	4.659	8,57%
Fondos concursables	4.267	7,85%
Adquisiciones*	1.106	2,04%
Plan de Fomento de Lectura Primera Infancia	1.064	1,96%
Plan Nacional de Lectura	998	1,84%
Programa de Adquisiciones	700	1,29%
Programa de Mejoramiento Integral de Bibliotecas Públicas	599	1,10%
Programa de Internacionalización del Libro	540	0,99%
Premios literarios	310	0,57%
Adquisiciones de textos y otros materiales de enseñanza**	11	0,02%
Total	54.339	100,00%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LEY DE PRESUPUESTO Y SERVICIOS PÚBLICOS, 2018; CEPI, 2018

NOTAS: *EN ESTE CUADRO SE PRESENTA LA CIFRA ENTREGADA POR LA DIBAM A LOS AUTORES SOBRE EL PRESUPUESTO ASIGNADO A DICHO ÍTEM, QUE ES MENOR A LA PRESENTADA EN LA LEY DE PRESUPUESTOS, YA QUE ESTA ÚLTIMA INCLUYE EN EL ÍTEM DE ADQUISICIONES OBRAS DE ARTES PARA MUSEOS.

** EN ESTE CUADRO SE PRESENTA LA CIFRA ENTREGADA POR JUNJI A LOS AUTORES SOBRE EL PRESUPUESTO ASIGNADO AL ÍTEM DE ADQUISICIONES. DE ACUERDO CON DICHA INFORMACIÓN, EL ÍTEM 24-03-171 PROGRAMA DE MATERIAL DE ENSEÑANZA NO EFECTUÓ GASTOS EN ADQUISICIONES BIBLIOGRÁFICAS DURANTE 2016 NI 2017.

Variedad en la participación de actores en los registros ISBN

De acuerdo con los datos ISBN de los últimos 17 años, la cantidad de autores y editoriales ha ido aumentando a tasas irregulares y poco sistemáticas. El Cuadro 11 muestra el número de autores y entidades que publican libros registrados por la Agencia ISBN en Chile entre los años 2000 y 2017, y las tasas de crecimiento de cada año con respecto al año anterior.¹²⁷

En el Cuadro 11 se observa una variación oscilante entre año y año, tanto para autores como para agentes. También se puede observar que existe una tendencia general de crecimiento (al comparar el año 2000 con 2017).

127 Toda organización o persona individual que publique un libro debe registrar su número ISBN, ello no implica que todos los libros sean publicados por editoriales, por eso se utiliza esta denominación.

Cuadro 11: Número de actores en registro ISBN y crecimiento, según año

Año	Número de autores	Crecimiento c/r año anterior	Número de agentes que publican	Crecimiento c/r año anterior
2000	1.554	-	348	-
2001	1.547	-0,45%	368	5,75%
2002	1.610	4,07%	370	0,54%
2003	1.740	8,07%	403	8,92%
2004	1.712	-1,61%	411	1,99%
2005	2.044	19,39%	457	11,19%
2006	2.069	1,22%	425	-7,00%
2007	2.175	5,12%	730	71,76%
2008	2.269	4,32%	1.024	40,27%
2009	2.629	15,87%	1.019	-0,49%
2010	2.788	6,05%	1.062	4,22%
2011	2.908	4,30%	1.122	5,65%
2012	3.152	8,39%	1.153	2,76%
2013	3.415	8,34%	1.250	8,41%
2014	3.524	3,19%	1.261	0,88%
2015	4.005	13,65%	1.400	11,02%
2016	4.156	3,77%	1.459	4,21%
2017	5.067	21,92%	1.575	7,95%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE REGISTROS ISBN CHILE

NOTA: EL NÚMERO DE AUTORES CONSIDERA UNA SOLA VEZ A CADA AUTOR POR AÑO. EXISTE AL MOMENTO DE REGISTRARSE UN ISBN UN RIGUROSO CHEQUEO PARA EVITAR DUPLICACIONES DE NOMBRES O APELLIDOS.

El crecimiento en la variedad de autores y agentes es una buena noticia, en la medida en que indica una industria viva y que aumenta su potencial de diversidad. Aun así, este indicador esconde una alta heterogeneidad de actores. Por ejemplo, Sáez y Mardones proponen una categorización de agentes editoriales dentro de la industria chilena: grandes editoriales de capital extranjero, editoriales nacionales de tamaño medio, editoriales nacionales de tamaño pequeño, editoriales universitarias, entidades no editoriales, y autores-editores. Los autores describen en la década de 2004 a 2014 un crecimiento pronunciado en la industria editorial chilena, debido principalmente a la proliferación de editoriales de tamaño pequeño.

Variedad en la participación de actores en compras públicas

El Cuadro 12 presenta la adjudicación de agentes proveedores en las compras públicas de bibliotecas, las grandes compras CRA y la compra de textos escolares. Según los datos recabados, en algunos casos los proveedores identificados son editoriales específicamente (como en las compras de bibliotecas), y en otros casos la identificación es a nivel de empresa proveedora (como en las compras educacionales).

Cuadro 12: Participación de agentes en la adjudicación de compras de libros, textos escolares y CRA, según año

Año	agentes adjudicatario*
Compras de bibliotecas (editoriales)	
2016	663
2017	667
Grandes Compras CRA (proveedores)	
2017	79
Textos escolares (proveedores)	
2016	16
2017	16

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE COMPRAS PÚBLICAS MINEDUC, 2018

NOTA: *LA INFORMACIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS DE BIBLIOTECAS PERMITE IDENTIFICAR A LA EDITORIAL, A PARTIR DEL ISBN. PARA LA INFORMACIÓN DE COMPRAS CRA Y TEXTOS ESCOLARES, LA INFORMACIÓN ES A NIVEL DE PROVEEDOR (RUT).

En el cuadro se puede observar un reducido número de adjudicatarios en las compras de textos escolares (16). Aunque es esperable que los porcentajes de participación disminuyan en mercados que son acotados a temáticas particulares, como los libros escolares (de texto y de bibliotecas escolares); 16 participantes es un número muy bajo para el total de participantes del ecosistema.

Aun cuando existen agentes editoriales cuyo propósito de publicación es más bien circunstancial, y probablemente no apuntarán a ser difundidos en bibliotecas públicas (Sáez y Mardones los llaman entidades no editoriales y representaban un 1,9% en 2014), cabe preguntarse cuántas editoriales que sí persiguen dicho fin no están dentro de la variedad de adjudicación del mercado de compras públicas.

Si bien el Cuadro 12 muestra que el número de editoriales adjudicadas en las compras públicas es alrededor del 40% de los agentes

registrados en el ISBN, este número no presenta el porcentaje de editoriales que participó de las licitaciones de venta, el cual podría ser mucho mayor. Independientemente, ese 40% es un número valioso para el sistema, y debería discutirse si es que representa un nivel esperado, menor o mayor al deseado en la adjudicación de agentes editoriales en compras públicas.

En esa línea, cabe destacar que, aunque la variedad de actores de los registros ISBN del sistema sea una, esto no implica necesariamente que esa variedad se manifiesta en subsistemas como las compras públicas. Un aspecto interesante para destacar es la asimetría entre el número de actores adjudicatarios y el tamaño de los mercados de compras públicas. Vale decir, la compra de textos escolares en los que participan solo 16 proveedores corresponde al 63% del gasto; en cambio, en las compras para bibliotecas escolares CRA participan 79 proveedores y corresponde al 10% del gasto; finalmente, las adquisiciones de bibliotecas públicas adjudican a más de 660 proveedores, y corresponden solo al 2% del gasto. Aunque esta comparación peca de simplista, pues no considera la diferencia de propósitos entre los textos escolares y los libros generales de lectura para bibliotecas, es un buen ejercicio de reflexión sobre desbalance.

En el Programa de Adquisiciones se compran anualmente 300 ejemplares de libros seleccionados mediante concurso, de títulos de autores chilenos, con el fin de abastecer las colecciones de las bibliotecas públicas del país. En el Cuadro 13 se presenta el número de autores y proveedores que han sido seleccionados en cuatro de las versiones de este programa. El número de autores que participa del programa ronda el 4% del total de autores registrados en su año respectivo en ISBN.

Cuadro 13: Participación de actores en programa de Adquisiciones, según año

Año	Autores participantes	Proveedores participantes
2013	140	34
2014	260	52
2016	150	45
2017	220	48

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL PROGRAMA DE ADQUISICIONES.

NOTA: PARA EL AÑO 2015 NO FUE POSIBLE DESAGREGAR LA INFORMACIÓN.

Del Cuadro 13 se puede ver que, aun siendo este un programa público con presupuesto y propósito claro, es un número pequeño de autores los que salen adjudicados (en referencia al número de registros ISBN, que se puede ver en el Cuadro 11). Asimismo, el Programa de Adquisiciones, del cual participan 220 autores, desembolsó un poco más de \$500 millones en el año 2017, lo que representa el 8,5% del presupuesto del Fondo del Libro para el mismo año.

El número (y porcentaje) de actores en un determinado subsistema o mercado permite poner sobre la mesa una perspectiva sistémica sobre todos los actores que se espera beneficiar a partir de un programa como este. Esto es particularmente relevante para un programa que se caracteriza por afectar de una manera sistémica al ecosistema (dirige recursos a la industria y surte de ejemplares a las bibliotecas).

La relevancia de los indicadores de variedad radica en que entregan una primera aproximación de la diversidad, y pueden ser usados en sistemas generales y en subsistemas o mercados más particulares. Aunque en el sistema generalizado del libro pueda existir una variedad creciente, es importante notar que esta variedad no está necesariamente reflejada en subsistemas, los cuales pueden representar una alta relevancia para el gasto. Las diferencias de naturaleza de los agentes que publican o adjudican compras quedan escondidas en la medición de la variedad (que solo mide cantidad), y por ello es importante estudiar también el balance de participación de estos actores.

Balance en la participación

Luego de describir una primera aproximación a cuántos actores (variedad) hay en los subsistemas, es importante preguntarse cómo participan esos actores. Aunque existe una variedad creciente de actores en el sistema del libro en Chile, no todos los actores participan de manera similar en las diferentes instancias de interacción.

Cuando las medidas de balance aplicadas a un mercado dan cuenta de pocos actores acaparando gran parte de los recursos transferidos, se habla de concentración económica. La concentración genera círculos viciosos, porque las empresas que más acumulan recursos pueden invertir en capacidades para vender más, y por lo tanto seguir concentrando mayor parte del mercado. La concentración económica, en su extremo, genera monopolios, los cuales se oponen al principio

de libre competencia. Esta práctica, en la mayoría de los mercados genera injusticia entre los actores, y por lo tanto el Estado vela por que se mantenga la libre competencia. Por eso en Chile existe el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

En un punto intermedio, donde no existe un monopolio único ni tampoco completa libre competencia, las empresas más grandes, que concentran partes significativas del mercado, disminuyen el espacio de acción de las empresas pequeñas. Las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que normalmente no logran generar sostenibilidad en el tiempo, tienen dificultades para aumentar su base de clientes, y acaban siendo sacadas del mercado por las empresas más grandes. Esta situación reduce, a final de cuentas, la variedad de un sistema.

El fenómeno recién descrito relaciona la variedad y el balance: aumentar o reducir el número de participantes en un mercado puede modificar el balance de su participación. Esto es, a medida que se retiran participantes del mercado, las empresas que se mantienen van acaparando mayores fracciones de los recursos transferidos, sin necesariamente contribuir a la expansión de la producción o del consumo de ese bien o servicio. Se trata de una redistribución sin crecimiento, la mayor parte de las veces, es decir sin creación de valor, especialmente no el de carácter público, ni mayor bienestar de los consumidores, en este caso de los lectores. Ahora bien, si los recursos del mercado se «equiparan» de forma balanceada entre los actores, aumenta la diversidad del ecosistema, y presumiblemente el bienestar general de los actores participantes en el sistema.

Este fenómeno puede darse en otros ámbitos también, fuera de los mercados. Volviendo al símil ecológico, la inserción de especies exóticas, o la intervención descuidada del ser humano, provocan desbalances en los ecosistemas. Este desbalance se presenta en la forma de cambios de hábito alimenticio, lo que modifica las tasas de reproducción, los niveles de recursos disponibles o la depredación de otras especies, disminuyendo la variedad del sistema.

Balance de participación en las compras públicas

En este trabajo se estudia el balance presente en los diferentes mercados de compras públicas: adquisiciones de las bibliotecas públicas,

adquisiciones centralizadas de autores chilenos, compra de textos escolares y compra de libros para bibliotecas escolares en los años 2016 y 2017.

En el Cuadro 14 se presentan deciles de participación¹²⁸, es decir, se divide en 10 el total de editoriales que fueron adjudicadas en las compras públicas en cada año, ordenadas según el total vendido para ese año. El resultado es que cada grupo (decil) reúne un número de editoriales correspondiente al 10% del total de editoriales, y cada segmento presenta un total de ventas y ejemplares vendidos, con un precio promedio de venta (que es calculado sobre la base del total de ventas dividido por ejemplares). Por esto, el total de editoriales sumando los deciles se corresponde con los totales mostrados en el Cuadro 12 (con excepción de un único caso que se elimina de la muestra por falta de información).

Cuadro 14: Participación de editoriales según ISBN en los mercados públicos de libros por total de ventas y ejemplares, según decil de ventas

Decil	Número de editoriales	Total neto de ventas (\$miles)	% de ventas	Ejemplares	% de ejemplares
Compras públicas de bibliotecas públicas en 2016					
1	68	777,6	0,1%	136	0,2%
2	65	1.674,9	0,2%	217	0,3%
3	66	2.795,7	0,4%	316	0,4%
4	66	4.709,3	0,7%	503	0,7%
5	66	7.071,7	1,0%	723	1,0%
6	67	11.284,6	1,6%	1.151	1,5%
7	66	18.533,4	2,6%	1.802	2,4%
8	66	32.808,4	4,6%	3.116	4,1%
9	66	69.626,5	9,7%	6.871	9,1%

.....

128 Un decil es un grupo que contiene el 10% de los participantes de la muestra en estudio. Para agruparlos, se ordenan los participantes de menor a mayor de una determinada variable, y se agrupan en categorías que representen 10% de la variable que los ordena (por eso no todos los grupos tienen el mismo número de participantes). Esta técnica se utiliza comúnmente en estudios demográficos, por ejemplo al describir la pobreza en la encuesta CASEN.

Decil	Número de editoriales	Total neto de ventas (\$miles)	% de ventas	Ejemplares	% de ejemplares
10	66	567.803,3	79,2%	60.816	80,4%
Compras públicas de bibliotecas públicas en 2017					
1	67	757,2	0,1%	137	0,2%
2	67	1.586,1	0,3%	199	0,3%
3	66	2.587,1	0,4%	285	0,4%
4	67	4.090,0	0,7%	375	0,5%
5	66	6.164,7	1,0%	6.145	8,2%
6	67	9.620,5	1,6%	1.073	1,4%
7	67	16.685,2	2,8%	1.784	2,4%
8	66	26.817,8	4,5%	2.722	3,6%
9	67	59.846,9	10,0%	6.340	8,5%
10	66	468.130,5	78,5%	55.819	74,5%
Grandes Compras CRA 2017					
1	8	1.851,4	0,1%	342	0,1%
2	8	24.254,6	0,8%	3.718	1,0%
3	8	62.031,2	2,0%	7.892	2,2%
4	8	106.304,3	3,5%	16.784	4,7%
5	8	141.664,8	4,7%	20.406	5,7%
6	8	202.903,2	6,7%	20.414	5,7%
7	8	284.588,6	9,4%	30.992	8,6%
8	8	425.412,5	14,0%	41.947	11,7%
9	8	568.443,6	18,7%	66.655	18,6%
10	7	1.218.839,6	40,1%	149.587	41,7%
Compras textos escolares 2016					
1	2	306.320,0	1,1%	286.000	1,5%
2	2	768.080,0	2,8%	512.000	2,7%
3	1	456.763,2	1,7%	794.000	4,1%
4	2	1.094.167,3	4,0%	750.900	3,9%
5	1	638.304,6	2,3%	510.600	2,6%
6	2	1.379.603,2	5,1%	852.000	4,4%

Decil	Número de editoriales	Total neto de ventas (\$miles)	% de ventas	Ejemplares	% de ejemplares
7	2	2.589.153,5	9,5%	1.562.600	8,1%
8	1	1.789.560,0	6,6%	766.500	4,0%
9	2	10.906.649,5	40,0%	7.879.900	40,8%
10	1	7.349.172,0	26,9%	5.391.700	27,9%
Compras textos escolares 2017					
1	2	285.690,6	1,1%	232.174	1,2%
2	2	633.410,3	2,4%	474.700	2,5%
3	1	374.916,3	1,4%	229.869	1,2%
4	2	863.847,6	3,2%	1.012.661	5,4%
5	1	535.370,4	2,0%	270.354	1,4%
6	2	1.362.009,8	5,1%	810.640	4,3%
7	2	2.094.228,1	7,8%	1.383.121	7,4%
8	1	1.418.829,8	5,3%	686.285	3,7%
9	2	10.994.532,8	41,2%	7.719.824	41,3%
10	1	8.135.617,5	30,5%	5.889.018	31,5%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE COMPRAS PÚBLICAS Y MINEDUC, 2018

NOTA: PARA ESTA TABLA, SE UTILIZÓ EL INDICADOR DE ISBN PARA IDENTIFICAR A LAS EDITORIALES.

El Cuadro 14 presenta un claro desbalance en cuanto a la adjudicación en compras públicas. El decil número 10, que corresponde al grupo que más ventas realiza, contiene 66 editoriales que concentran casi el 80% de las ventas y de los ejemplares vendidos en los años 2016 y 2017. En términos simples, el 10% de las empresas que se adjudicaron compras de libros concentra el 80% de los recursos dedicados a las compras públicas de libros para bibliotecas escolares.

Es más, este número de actores es preocupantemente bajo en algunos casos. Por ejemplo, si estudiamos el número de actores que concentran cerca del 75% de las ventas en los mercados, se puede ver que, en el caso de compras de bibliotecas públicas, son 66 editoriales, y en el caso de compras CRA son 23 editoriales. Este número decae preocupantemente a solo tres editoriales en el caso de textos escolares.

En términos concretos, al mirar el último decil en cada caso, se puede decir para el año 2017 que una sola editorial concentró el 30% de las ventas de textos escolares, siete editoriales concentraron el 40% de ventas para bibliotecas escolares CRA, y 66 editoriales concentraron el 79% de ventas a bibliotecas públicas a lo largo del país. Esto da cuenta de mercados poco competitivos, y de una particular y excesiva concentración en el mercado de textos escolares.

El desbalance recién presentado se mantiene al repetir el análisis dentro del último decil del mercado de compras públicas en 2016 y 2017. Se procede a repetir el procedimiento anterior de construcción de deciles, pero esta vez dividiendo en 100 todas las editoriales (cada grupo pasa a ser un percentil).

En el Cuadro 15 se muestra esta división únicamente para el último decil de compras públicas mostrado en el Cuadro 14, compuesto por 66 editoriales. En ambos años 2016 y 2017, tan solo seis editoriales concentran cerca de 30% de las ventas (y ejemplares) de compras públicas de bibliotecas públicas. En otras palabras, el 1% de las empresas editoriales concentran el 30% de los recursos dedicados a las compras públicas de libros de bibliotecas públicas.

Cuadro 15: Participación de editoriales según ISBN en mercados públicos de libros por total de ventas y ejemplares, según percentil de ventas, último decil

Percentil	Número de editoriales	Total neto de ventas (\$miles)	% de ventas	Ejemplares	% de ejemplares
Compras públicas de bibliotecas públicas en 2016 (último decil)					
91	7	14.469,4	2,0%	1.373	1,8%
92	7	17.055,4	2,4%	4.779	6,3%
92	6	17.575,3	2,5%	1.379	1,8%
94	7	23.682,8	3,3%	2.569	3,4%
95	6	24.956,8	3,5%	3.169	4,2%
96	7	38.291,9	5,3%	3.925	5,2%
97	7	50.433,7	7,0%	4.325	5,7%
98	6	61.391,3	8,6%	5.816	7,7%
99	7	105.277,1	14,7%	9.984	13,2%

Percentil	Número de editoriales	Total neto de ventas (\$miles)	% de ventas	Ejemplares	% de ejemplares
100	6	214.669,7	29,9%	23.497	31,1%
Compras públicas de bibliotecas públicas en 2017 (último decil)					
91	7	10.649,2	1,8%	1.125	1,5%
92	6	10.626,9	1,8%	1.195	1,6%
92	7	15.137,4	2,5%	1.507	2,0%
94	7	21.679,7	3,6%	2.052	2,7%
95	6	23.840,5	4,0%	2.389	3,2%
96	7	36.010,7	6,0%	3.612	4,8%
97	7	41.601,9	7,0%	10.759	14,4%
98	6	45.560,5	7,6%	4.551	6,1%
99	7	95.110,5	16,0%	9.501	12,7%
100	6	167.913,3	28,2%	19.128	25,5%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE COMPRAS PÚBLICAS Y MINEDUC, 2018

NOTA: PARA ESTA TABLA, SE UTILIZÓ EL INDICADOR DE ISBN PARA IDENTIFICAR A LAS EDITORIALES.

El relato que comienza a formarse al leer estas tablas es que son pocas las editoriales que concentran gran parte de estos mercados, y coincidentemente, son algunas de las mismas editoriales que participan en los tres diferentes mercados. En el Cuadro 16 se presentan cinco editoriales y su participación en los tres mercados presentados. Estas editoriales se caracterizan porque vendieron más de \$1.000 millones para el año 2017 (la siguiente editorial de la lista vendió menos de \$400 millones). En conjunto, estas cinco editoriales concentran 72% de las ventas totales de textos escolares, libros para bibliotecas escolares CRA y adquisiciones de bibliotecas públicas.

Cuadro 16: Participación de editoriales según ISBN en mercados públicos, selección de quienes presentaron más de \$1.000 millones en ventas

Editoriales	Mercados 2017	Total (\$miles)	cantidad ejemplares	Porcentaje de total
Ediciones SM Chile S.A.	Compras públicas y Textos escolares	9.686.146	5.889.887	27,3%

Santillana del Pacífico S.A.	Compras públicas, CRA y Textos escolares	8.672.954	5.067.588	24,4%
Ediciones Cal y Canto Ltda	Textos escolares	4.530.528	2.674.917	12,8%
Empresa Editora Zig-Zag S.A.	Compras públicas, CRA y Textos escolares	1.485.414	627.665	4,2%
Pearson Educación de Chile	Textos Escolares	1.333.213	788.121	3,8%
Total		25.708.255	15.048.178	72,4%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE COMPRAS PÚBLICAS Y MINEDUC, 2018

Es decir, y de acuerdo con la información presentada en el cuadro 16, Ediciones SM participó en 2017 de las compras de textos escolares, así como de las compras públicas, adjudicándose en torno a \$9.700 millones a través de la venta de casi 6 millones de ejemplares. La editorial Santillana del Pacífico se adjudicó cerca de \$8.673 millones vendiendo 5 millones de ejemplares. En el caso de la Editora Zig-Zag, esta participó de los tres mercados, adjudicándose aproximadamente \$1.485 millones con aproximadamente 630.000 ejemplares vendidos.

Considerar los tres mercados conjuntos presenta una situación alarmante, las editoriales que concentran la mayor parte de los tres mercados participan principalmente en los textos escolares. Destacan Ediciones SM y Santillana que participan con más del 30% de este conjunto. De los tres mercados, cada una de estas dos editoriales concentran así cerca del 27% de todos los recursos adjudicados en el año 2017 para compras públicas de bibliotecas, libros CRA y libros de textos escolares.

De manera concordante con lo aquí presentado, un informe publicado por la Fiscalía Nacional Económica (FNE) da cuenta de la alta concentración del mercado chileno de textos escolares, particularmente para el mercado de escuelas privadas. Siguiendo la formalización económica, el documento calcula el Índice Herfindal y Hirschman para medir la concentración de estos mercados. Los resultados del estudio indican: «Este índice calculado para el mercado de textos escolares arroja que tanto el mercado privado como el público están muy por sobre el umbral de lo que se considera un mercado de concentración alta».¹²⁹ Se informa, además, que la competencia de

129 FNE. *Estudio de Mercado sobre Textos Escolares (EMO4-2018)*. Santiago: División de Estudios de Mercado, Jun-2019. p. 11.

este mercado ha ido disminuyendo consistentemente en el tiempo, lo que muestra una creciente concentración.

El documento de la FNE también indica que parte de esta concentración en el mercado público de textos escolares se debería a los plazos y requerimientos técnicos establecidos en las licitaciones y a decisiones arbitrarias del Ministerio de Educación, como exigir conjuntamente contenido e impresión, o la entrega discrecional de la posibilidad de reimpresión.¹³⁰

Esta situación se vuelve alarmante al considerar el nivel de recursos utilizados para este mercado. El Cuadro 10 al inicio del capítulo muestra la cantidad de recursos utilizados en el programa de textos escolares y el porcentaje que representan del total dedicado a libro y lectura. No solo existe una escasa participación de editoriales en el programa que ocupa el 64% de los recursos en fomento del libro y la lectura, sino que, de esos pocos participantes, tan solo tres editoriales concentran cerca del 70% de los recursos utilizados. Estos indicadores de balance son fundamentales para entender hacia dónde apuntan las decisiones tomadas hoy en día en materia de textos escolares, y qué tan efectivas son estas en lograr diversidad.

La concentración no debe ser normalizada, al contrario, se deben tomar acciones concretas que la disminuyan. Se pueden tomar como base los programas existentes que logran distribuir adecuadamente las ventas. El desglose de participantes del Programa de Adquisiciones del CNCA muestra que se alcanza una pequeña parte de la cadena productiva: solo 48 proveedores. Sin embargo, y de acuerdo con las cifras entregadas para 2017, de esos 48, existe uno que adjudicó un 11,3% del total adjudicado, pero el resto de los proveedores sobre el promedio de adjudicación presentan porcentajes en torno al 6% y 7%. Además, es importante tener en cuenta que ciertos proveedores agrupan un número mayor de editoriales independientes. Es decir, algunos actores actúan como intermediarios de varias editoriales, logrando en la práctica que el total adjudicado llegue a más participantes y finalmente a balancear mejor la participación.

Las mediciones de balance dan cuenta de la situación del ecosistema del libro en los mercados de compras públicas, los cuales presentan diferentes niveles de desbalance. Los casos de compras públicas de

130 Ibid. p. 104.

bibliotecas, textos escolares y libros para bibliotecas CRA presentan una alta concentración, mientras que el Programa de Adquisiciones presenta una baja concentración. Frente a esto, deben notarse las diferencias de porcentaje de gasto que se utiliza en cada uno de estos mercados (véase Cuadro 10: 63% en textos escolares, 10% en libros de bibliotecas CRA, 2% en adquisiciones de bibliotecas, y 1% para el Programa de Adquisiciones del CNCA).

Los diferentes mecanismos de toma de decisiones y de compra en los diferentes programas podrían explicar algunas de estas diferencias: por un lado, las oficinas del Mineduc deciden las grandes licitaciones y evaluaciones técnicas de textos escolares y bibliotecas escolares, y por el otro lado, son las coordinaciones regionales a través de convenio marco de compra las que deciden adquisiciones para bibliotecas. La oficina del CNCA, por su parte, realiza una licitación y establece un jurado *ad hoc* para la evaluación de las adquisiciones. Este tipo de análisis es visible gracias a los indicadores del ecosistema, y deben ser una herramienta que favorezca y guíe la política pública.

Balance de participación de países de origen en las compras públicas

Para profundizar en estos indicadores, se estudia como categorización el país de origen del que provienen los títulos vendidos (según código ISBN). En el Cuadro 17 se presenta el porcentaje de títulos comprados según el país de origen de la edición, de las compras de bibliotecas públicas y las compras escolares CRA.

Cuadro 17: Porcentaje de títulos por país de origen de la editorial, según año

Año	Chile	España	Argentina	México	Uruguay	Colombia	Perú
Compras públicas de bibliotecas públicas							
2016	45,37	26,60	20,88	3,67	1,68	1,76	0,05
2017	44,16	27,36	22,35	3,59	1,73	0,75	0,06
Compras de bibliotecas escolares CRA							
2017	41,18	32,55	8,63	7,84	0,39	8,24	1,18

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE COMPRAS PÚBLICAS DEL SNBR, 2018

NOTA: PARA LAS COMPRAS PÚBLICAS DE TEXTOS ESCOLARES SE CUENTAN CON CANTIDADES AGREGADAS Y NO CON ISBN INDIVIDUALES POR TÍTULO, LO QUE IMPIDE TRAZAR EL PAÍS DE ORIGEN EDITORIAL.

El Cuadro 17 muestra que las ediciones chilenas están en torno al 40% y 45% de los títulos adquiridos para los años 2016 y 2017. En las compras públicas de bibliotecas, los títulos cuya editorial es de origen español rondan el 27% y de origen argentino el 22%. Existe una menor proporción de títulos editados en otros países del continente como México, Uruguay, Colombia y Perú. En el caso de las compras escolares CRA, el porcentaje de origen español es mayor que el 30%, y en cambio los otros países de origen presentan porcentajes menores al 10% cada uno.

Esta categorización abre un importante debate sobre la importación de títulos y la producción intelectual local, en el que diversos autores han problematizado la preponderancia de la importación de libros. En síntesis, en un mercado pequeño, como el chileno, altos niveles de importación quitarían espacio a la producción local, obstaculizando la participación y la identificación del lector con su propia realidad. Esta problemática se profundiza cuando la importación se concentra en pocos países de origen, ya que se potencia un intercambio desigual de bienes culturales. La discusión actual que describe las relaciones Norte-Sur en el mundo y el concepto de «colonialismo cultural» refieren a esta problemática.

El porcentaje de ediciones que provienen de la industria española es igual o mayor que el porcentaje sumado de los otros países, todos más cercanos geográficamente a Chile que España; esto se contrapone a la idea de mayores costos por la importación de bienes de un país más alejado. Una posible explicación de este fenómeno serían los subsidios que el Estado español ha mantenido, históricamente, para hacer más económica las importaciones desde ese país. Esto proviene del hecho que existe una apuesta estratégica del Estado español por su industria de producción editorial. Respondiendo así a un interés manifiesto en posicionar al país, y al idioma, en la esfera global. En otras palabras, España cuenta con institucionalidad pública que busca promover el uso del idioma español, y no es casualidad que en 2016 un quinto de la industria editorial española proviniera de la exportación. Tampoco es sorpresa que las dos editoriales con mayor participación de mercado de compras públicas chilenas (y que concentran el 51% del mercado estudiado de compras de textos escolares en 2016 y 2017) son de origen español: Santillana y SM.

Ambas editoriales presentes también en gran parte de las compras públicas de Latinoamérica.

Se hace importante destacar que la capacidad española de concentrar gran parte del mercado editorial chileno (y latinoamericano) no es fortuito. En realidad, responde a una decisión política y económica por parte del Estado español postfranquista de recuperar el mercado latinoamericano, subsidiando de forma fuerte las exportaciones de libros en lengua castellana. Hoy en día, el país mantiene políticas e instrumentos de fomento a la internacionalización del libro español, a partir de recursos para la exportación, la traducción, plataformas de información, entre otros.

Dentro de la región latinoamericana se pueden ver otros casos de interés reflejados en el Cuadro 17. México, desde los años '30, cuenta con la editorial Fondo de Cultura Económica, con recursos y dirección del Estado mexicano, y que hoy tiene una fuerte presencia en todo Iberoamérica. En Argentina, la Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA) comienza en 1958 a ser una sociedad del Estado, y se convirtió hasta antes del golpe de Estado de 1966 en una gran empresa internacional, con sucursales en América Latina, Estados Unidos, Europa y Asia. En el caso de Colombia, y aunque enfocada principalmente en la impresión, fue la implementación de una ley de fomento del libro la que dio el empujón principal a su industria editorial.

Los registros de compras públicas no alcanzan a reflejar toda la situación del país en materia de importaciones de libros (ya que falta la industria privada). De acuerdo con Sáez y Mardones, durante los 20 años entre 1994 y 2014, las importaciones de libros en Chile han superado siempre la producción nacional.¹³¹

Balance de participación en registros según idiomas de traducción

Otra categorización de interés para el estudio del balance es el idioma de origen de los libros traducidos en el país, porque representa una visión aproximada de ciertas influencias culturales. Son muy diferentes las obras escritas por la cultura anglosajona, la cultura alemana o la cultura rusa. No obstante, este indicador muestra una situación a nivel global, pues algunos idiomas tienen posiciones «hegemónicas» y son la puerta de entrada al intercambio mundial

131 SÁEZ & MARDONES. *Op. cit.*

de otros idiomas. A modo de ejemplo, obras escritas en finés pueden ser hoy primero traducidas al inglés y luego al español.¹³²

En el Cuadro 18 se presentan los porcentajes (y número) de títulos traducidos al Español en Chile por idioma original, según los registros ISBN desde el año 2008 al 2017. Existen en los registros 32 idiomas originales (que también es una medida de variedad), aunque estos no están presentes cada año. Para simplificar, se agruparon los idiomas que representan menos de 1% de los títulos en el período.

Cuadro 18: Porcentaje de títulos traducidos al español por año, según idioma de origen

Año	Inglés	Francés	Alemán	Portugués	Mapudungun	Otros idiomas indígenas*	Otros**	Núm. registros
2008	49,2	21,3	12,3	5,7	3,3	0,0	8,2	122
2009	64,9	9,5	4,1	13,2	0,0	0,4	7,9	242
2010	77,6	5,4	4,4	2,4	1,0	0,0	9,2	295
2011	53,5	8,6	30,0	1,1	0,0	0,0	12,9	187
2012	50,8	16,9	14,5	4,8	0,0	0,0	12,9	124
2013	56,8	14,2	10,5	4,9	0,0	0,0	13,6	162
2014	46,3	18,1	12,8	4,0	0,7	0,0	18,1	149
2015	47,8	22,3	7,6	1,1	0,0	0,0	21,2	184
2016	50,7	14,8	11,5	4,3	0,0	0,5	18,2	209
2017	54,8	9,9	9,9	2,7	1,0	1,0	20,6	292

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN REGISTROS ISBN CHILE.

NOTAS: DURANTE LOS AÑOS 2001 A 2006, SOBRE 25% DE LAS TRADUCCIONES ERAN HECHAS DEL IDIOMA GUARANÍ

*INCLUYE AIMARA Y RAPANUI, **INCLUYE ÁRABE, CATALÁN, CHECO, CHINO, COREANO, CROATA, CREOLE, DANÉS, FINLANDÉS, GRIEGO, GUARANÍ, HEBREO, HOLANDES, ITALIANO, JAPONÉS, LATÍN, NORUEGO, POLACO, RUMANO, RUSO, SUECO, Y TURCO.

Este indicador muestra, en una primera perspectiva, que las traducciones no presentan un aumento sistemático en la última década. Un segundo punto importante del Cuadro 18 es que muestra la preponderancia del idioma inglés en las traducciones registradas en el ISBN chileno. Los títulos en inglés representan más del 40% de las traducciones al español. Destaca también la nula presencia

132 DEZALAY, Yves. «Capital cultural, capital económico y luchas hegemónicas: la reproducción internacional de las élites nacionales». *Comunicación y Medios* n.27. 2013. pp. 04-12

del mapudungun y otros idiomas indígenas como origen de las traducciones al español.

Un segundo cuadro de interés, e igualmente vinculado a las traducciones, es el de los idiomas a los que se traducen títulos chilenos en los registros de ISBN. El Cuadro 19 muestra el porcentaje (y número) de traducciones hechas desde el Español hacia otros idiomas durante el período 2008-2017. En este se puede ver, nuevamente, la preponderancia del idioma inglés.

Es importante notar que a partir del año 2014 las traducciones a idiomas indígenas chilenos diferentes del mapudungun parecen entrar en escena, y también el idioma mapudungun en el año 2017. Al mostrar este indicador, se puede ver la relevancia que se la ha dado en las últimas décadas a los idiomas indígenas.

A modo de reflexión, y en línea con lo expuesto por la autora Hawthorne, debe llamar la atención la preponderancia de un único idioma en el origen y destino de las traducciones. La diversidad de idiomas trae consigo riqueza en las influencias sobre la cultura chilena y promueve la distancia con una «monocultura».

Cuadro 19: Porcentaje de títulos traducidos desde el español por año, según idioma final

Año	Inglés	Francés	Alemán	Portugués	Mapudungun	Idiomas indígenas*	Otros**	Núm. registros
2008	90,6	1,6	0,0	0,0	3,1	0,0	4,7	64
2009	74,5	0,0	2,0	0,0	7,8	9,8	5,9	51
2010	83,3	7,3	1,0	3,1	3,1	1,0	1,0	96
2011	84,4	2,1	1,0	1,0	6,3	0,0	5,2	96
2012	76,0	5,8	0,8	11,6	2,5	0,0	3,3	121
2013	82,3	2,1	1,0	6,3	1,0	0,0	7,3	96
2014	75,7	2,9	4,3	8,6	0,0	2,9	5,7	70
2015	81,1	5,6	7,2	2,2	1,1	3,3	4,4	90
2016	78,3	4,4	0,0	0,0	8,7	2,9	5,8	69
2017	77,1	1,9	1,9	1,0	14,3	3,8	0,0	105

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN REGISTROS ISBN CHILE.

NOTAS: DURANTE LOS AÑOS 2001 A 2005, TODAS LAS TRADUCCIONES (FUERA DEL INGLÉS) REGISTRAN IDIOMA FINAL GUARANÍ.

*INCLUYE AIMARA Y RAPANUI, **INCLUYE árabe, catalán, checo, chino, coreano, croata, creole, danés, finlandés, griego, guaraní, hebreo, holandés, italiano, japonés, latín, noruego, polaco, rumano, ruso, sueco, y turco.

Balace de participación en registros según ciudad de origen

Otro indicador de balance interesante es la distribución territorial de los títulos registrados en el ISBN. Ya en el Cuadro 7 se mostró la participación de las diferentes unidades regionales en las compras de libros, detallando cómo la Subdirección de Bibliotecas Públicas, la Biblioteca de Santiago y Bibliometro (con puntos solo en Santiago) presentan un alto porcentaje de compras, por sobre las unidades regionales. Ahora, en el Cuadro 20 se presentan los porcentajes de títulos según la metrópolis en la que fue registrado. Con fines prácticos, se agruparon la mayoría de las ciudades, pues por separado representan niveles muy bajos de participación.

El Cuadro 20 muestra que la ciudad de Santiago presenta, durante las casi dos décadas de registro, una concentración en torno al 85% de las ediciones. El porcentaje de títulos editados en el gran Valparaíso no sube del 10% en ninguno de los años, con excepción de 2002. En el caso del gran Concepción, en las dos décadas de registro el porcentaje de títulos editados no supera el 2,4% (alcanzado en 2001).

Del cuadro se puede ver que la tendencia de Santiago ha sido mantenerse en torno a su porcentaje de títulos, en cambio Valparaíso parece haber disminuido el porcentaje de títulos editados. En cambio, la participación de las otras 58 ciudades registradas ha crecido desde un 2,5% en 2000 hasta un 11% en 2017. Posterior al 2006, las ciudades que comienzan a aportar a este porcentaje son principalmente Antofagasta, Arica, Curicó, Iquique, La Serena, Punta Arenas, Rancagua y Talca.

Este cuadro da cuenta de una excesiva centralización de la actividad editorial en Santiago por sobre otras regiones y ciudades del país, reflejando una participación territorial desequilibrada, y perjudicando la democratización del libro y la lectura.

Cuadro 20: Porcentaje de títulos por ciudad registrada al editar, según año

Año	Santiago	Gran Valparaíso	Gran Concepción	Otras*
2000	88,19	7,91	1,59	2,31
2001	86,56	8,35	2,35	2,74
2002	84,64	10,62	1,52	3,22
2003	89,34	6,84	1,87	1,95
2004	87,13	8,72	1,76	2,39
2005	86,36	8,81	1,27	3,56
2006	86,38	7,57	1,02	5,03
2007	84,45	4,4	1,75	9,40
2008	86,29	3,26	1,77	8,68
2009	86,08	3,38	2,08	8,46
2010	86,35	4,07	1,90	7,68
2011	87,36	3,13	2,13	7,38
2012	86,54	3,91	1,75	7,80
2013	84,66	4,42	2,34	8,58
2014	84,05	5,12	1,86	8,97
2015	82,05	4,98	2,04	10,93
2016	83,12	4,83	2,12	9,93
2017	83,13	4,59	1,96	10,32

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN REGISTROS ISBN CHILE.

NOTA: *INCLUYE: ALGARROBO, ANGOL, ANTOFAGASTA, ARICA, BUIN, CALAMA, CASTRO, CHAÑARAL, CHILLÁN, CHILOÉ, COLEMU, COPIAPÓ, COQUIMBO, COYHAIQUE, CURICÓ, EL QUISCO, FRUTILLAR, HANGA ROA, ILLAPEL, IQUIQUE, ISLA DE PASCUA, JUAN FERNÁNDEZ, LA LIGUA, LA SERENA, LA UNIÓN, LAUTARO, LINARES, LOS ANDES, LOS ÁNGELES, MELIPILLA, OLMUÉ, OSORNO, OVALLE, PADRE HURTADO, PANGUIPULLI, PARRAL, PUCÓN, PUERTO MONTT, PUERTO VARAS, PUNTA ARENAS, PUYEHUE, QUILLOTA, RANCAGUA, RENGO, SAN ANTONIO, SAN BERNARDO, SAN FELIPE, SAN FERNANDO, SANTA CRUZ, SANTO DOMINGO, TALCA, TEMUCO, TRAIQUÉN, VALDIVIA, VALLENAR, VICTORIA, VICUÑA, VILLARRICA.

Finalmente, es importante destacar que existe, dentro de los registros, alta presencia de algunos balnearios populares para las segundas viviendas de habitantes de la Región Metropolitana dentro del listado. Esto podría dar cuenta de registros inflados: registro de títulos en localidades donde no necesariamente se distribuirán los ejemplares, por ejemplo, para responder solo nominalmente a requisitos en la postulación a fondos concursables. Esta situación escondería un desequilibrio territorial aún más profundo.

Balance de participación en registros ISBN según tamaño editorial

Al hacer un ejercicio de reconocimiento del tamaño de las editoriales según los registros ISBN, Sáez y Mardones muestran que en 2014 las 279 editoriales nacionales de tamaño pequeño representaban el 22% de los títulos publicados, lo que es similar al 22% que presentan las 12 editoriales de capital extranjero, y al 24% que tenían las 48 editoriales nacionales de tamaño mediano.¹³³ Aunque las «tajadas» del universo de publicaciones sean similares, el número de participantes en cada categoría difiere notoriamente.

La identificación de las mismas categorías propuestas por los autores no fue posible en este trabajo. Solo a modo de indicación, al mirar los registros ISBN del año 2017, se puede ver que conjuntamente las cinco editoriales Penguin Random House, Editorial Planeta, Santillana del Pacífico, COPESA y SM Chile registraron el 14% de los títulos publicados. Esto sigue dando cuenta de la concentrada participación de algunas editoriales.

Otros indicadores del gasto público para el ecosistema

Finalmente, cabe destacar que hay otros programas que utilizan recursos públicos, diferentes a las compras públicas, para fomento de los libros y la lectura. Es importante también establecer cómo los indicadores muestran la efectividad de estas iniciativas, en cuanto a la participación de actores.

133 SÁEZ & MARDONES. *Op. cit.* p. 22.

Distribución de los fondos concursables para el libro y la lectura

El Observatorio de Políticas Culturales anualmente informa sobre los proyectos adjudicados en los fondos de cultura. En el Cuadro 21 se presentan estas estadísticas para 2016 y 2017, donde se puede observar que en 2016 el fomento a la creación fue el ámbito de mayor presencia dentro de los proyectos, pero para 2017 lectura/escritura fue el ámbito que se llevó la mayor parte de los fondos.

Cuadro 21: Composición del Fondo del Libro en proyectos y montos por año, según línea de ámbito

Línea	2016				2017			
	N proyectos	% proyectos	Monto [\$mills]	% monto	N proyectos	% proyectos	Monto [\$mills]	% monto
Fomento a la creación	304	42,0%	561,1	29,7%	168	29,7%	514,4	13,7%
Fomento a la industria	139	19,2%	736,1	28,1%	159	28,1%	793,3	21,1%
Fomento a la lectura y/o escritura	170	23,5%	1,939,3	30,0%	170	30,0%	2,035,5	54,2%
Formación	88	12,2%	404,7	8,3%	47	8,3%	203,1	5,4%
Investigación	23	3,2%	213,5	3,9%	22	3,9%	210,7	5,6%

FUENTE: OBSERVATORIO DE POLÍTICAS CULTURALES, 2018

Los concursos públicos son, a la fecha, el mayor motor de proyectos para el fomento del libro y la lectura (representan más de la mitad del presupuesto del Fondo del Libro). Por esta razón, es importante visibilizar los porcentajes de participación de proyecto en cada categoría, observándose, por ejemplo, que Formación e Investigación representan la menor cantidad de proyectos y montos. No obstante, dado el carácter acotado de los proyectos postulados, restringidos a uno o dos años, forzando a veces a la repostulación permanente para

mantenerse vigentes, es difícil considerarlos como una vía sistémica para el fomento de la democratización del libro. Adicionalmente, algunos «vicios» en las postulaciones generan barreras prácticas a la participación ciudadana: «aprender» a postular, el acceso a conocimientos o información necesarios para formular la gestión de proyectos, entre otros recursos que no están democráticamente distribuidos en la población.

Gasto público en el sistema de bibliotecas públicas

Por otro lado, las bibliotecas públicas son el espacio público por excelencia del encuentro democrático entre libros y lectores. En Chile, la coordinación y adquisición de títulos para bibliotecas representa un gasto permanente desde el nivel central, el nivel regional y los municipios. En el Cuadro 22 se presenta una evolución temporal del número de bibliotecas públicas y bibliotecas filiales, así como un indicador usualmente utilizado para la comparación internacional, que cuenta cuántas bibliotecas existen por cada 100.000 habitantes.

Respecto a los números presentados en el Cuadro 22 se debe tener en consideración que, del total de 468 bibliotecas en el año 2018, 53 de estas representan bibliotecas filiales, que corresponden a puntos distintos de préstamo, con dirección propia, pero asociados a una biblioteca pública. Es importante hacer esta distinción, particularmente para el caso de la región de Aysén que tiene 10 bibliotecas públicas y 13 bibliotecas filiales.

Cuadro 22: Número de bibliotecas públicas por año, según región y con indicador por 100.000 habitantes

Región	1965	1981	1991	2014	2018	Bca. / 100mil habitantes* 2018
Arica y Parinacota	-	-	-	7	7	3,1
Tarapacá	0	0	6	11	11	3,3
Antofagasta	0	5	13	12	13	2,1
Atacama	0	4	9	11	11	3,8
Coquimbo	0	4	11	16	20	2,6

Región	1965	1981	1991	2014	2018	Bca. / 100mil habitantes* 2018
Valparaíso	1	27	40	46	46	2,5
Metropolitana	3	35	44	60	88	1,2
L. B. O'Higgins	0	13	26	37	34	3,7
Maule	0	8	19	34	35	3,3
Biobío	0	29	47	54	58	2,8
La Araucanía	0	13	27	37	61	6,4
Los Lagos	2	10	29	30	35	4,2
Los Ríos	-	-	-	12	13	3,4
Aysén	0	3	8	10	23	22,3
Magallanes	0	5	16	14	13	7,8
Total	6	156	295	391	468	2,7

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, DATOS DE MEMORIAS COORDINACIÓN NACIONAL, VALDÉS (2010), SNPC 2019.

NOTAS: SE CUENTAN BIBLIOTECAS QUE HAN FIRMADO ALGÚN CONVENIO CON EL ESTADO, O BIEN SON ADMINISTRADAS DIRECTAMENTE POR ESTE ANTES DE 2018. PARA 2018 SE UTILIZA EL REGISTRO ACTUALIZADO DE RECINTOS DEL SNBP, SIN CONSIDERAR 4 BIBLIOTECAS EN CENTROS PENITENCIARIOS, 34 CARCELARIAS, 1 MÁQUINA DE BIBLIOMETRO NI 4 PUNTOS DE PRÉSTAMO. *INDICADOR DE CANTIDAD DE BIBLIOTECAS POR CADA 100 MIL HABITANTES, SEGÚN LOS DATOS POBLACIONALES ESTIMADOS PRELIMINARMENTE PARA 2017 DEL INE.

El Cuadro 22 presenta información importante en dos medidas. La primera es que, a nivel promedio, el país todavía se encuentra bajo estándares internacionales en términos de bibliotecas públicas por habitantes. Por ejemplo, países de gran industria editorial y hábitos lectores, como España y Francia, tienen sobre 10 bibliotecas por cada 100.000 habitantes.¹³⁴ Por otro lado, y de acuerdo con la encuesta internacional de bibliotecas de la UNESCO, en 2008 México contaba con siete bibliotecas públicas por cada 100.000 habitantes, y Uruguay con cerca de cinco.

El segundo punto de interés es la diferencia territorial con la que se ha avanzado en el país en materia de bibliotecas públicas. Existen regiones altamente pobladas, como Antofagasta, Biobío, Coquimbo, Metropolitana y Valparaíso que se encuentran bajo las tres bibliotecas públicas por cada 100.000 habitantes. Pero la región de Aysén presenta más de 20 bibliotecas por cada 100.000 habitantes, al nivel de países de gran industria editorial. Aunque la región tiene 10 comunas, es

134 Datos de la European Bureau of Library Information and Documentation Associations.

la menos poblada del país. Este indicador de referencia indica, por un lado, que el avance en materia de bibliotecas públicas no ha sido acorde a los crecimientos poblacionales de las regiones del país, y, por otro lado, que todavía hay terreno por avanzar en materia del número de bibliotecas según los estándares internacionales.

Desde una perspectiva económica, el presupuesto promedio por biblioteca para los diferentes programas permite tener un indicador de la valoración que se le otorga a las bibliotecas públicas desde el Estado. La construcción de bibliotecas públicas requiere de una inversión en infraestructura y es diferente a los recursos que deben dedicarse a las bibliotecas en operación. En Chile ha existido financiamiento a la construcción de bibliotecas y su mejoramiento, y existen también programas permanentes para la interconexión de bibliotecas y su abastecimiento de libros. El nivel central (en Santiago y coordinaciones regionales) cuenta con personal para la coordinación y para la administración de las bibliotecas directamente bajo su dependencia.

Sin embargo, comparativamente, el gasto dedicado a la biblioteca promedio todavía es bajo. En el Cuadro 23 se presentan cuatro líneas de financiamiento a bibliotecas en Chile: parte del presupuesto 2018 a DIBAM, el presupuesto reportado por DIBAM en 2017 para la adquisición de libros, el presupuesto 2018 para el programa BiblioRedes y el presupuesto 2018 para el Programa de Mejoramiento Integral de Bibliotecas. También se presenta el gasto dedicado al Programa de Adquisiciones de títulos chilenos para bibliotecas públicas.

Se puede ver que el total posible dedicado a una biblioteca pública promedio es de \$91,8 millones anuales, lo que equivale a \$7,6 millones mensuales. Además, estos \$7,6 millones mensuales estarían repartidos heterogéneamente: \$6,1 millones en coordinación nacional y \$1,2 millones en soporte informático de Biblioredes. El resto corresponde a gastos periódicos como adquisiciones de títulos o una inversión en infraestructura. Las magnitudes que dedica el gobierno central a las bibliotecas (ya que en gran parte las bibliotecas públicas son sostenidas por municipios) son escasas para la gran labor que realizan y la población a la que atienden. De acuerdo con lo mencionado por Sáez y Mardones, el presupuesto anual en compra de libros para todas

las bibliotecas públicas en 2014 era «equivalente a la venta de un solo mes, de una de las dos grandes cadenas de librerías del país».¹³⁵

Cuadro 23: Presupuesto anual de gasto por programa para 2017 y 2018, según total y promedio por biblioteca pública

Programa	Presupuesto anual [\$mill]	Presupuesto anual promedio por biblioteca** [\$mill]
Presupuesto basal DIBAM 2018*	34.187,7	73,0
Presupuesto de adquisiciones 2017	1.106,4	2,4
Programa BiblioRedes	6.457,5	13,8
Programa de Mejoramiento Integral de Bibliotecas	614,5	1,3
Programa de Adquisiciones del Fondo del Libro	584,4	1,2
Total	42.950,5	91,8

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN LA LEY DE PRESUPUESTO E INFORMACIÓN DECLARADA POR LA DIBAM.

NOTA: *PARA EL PRESUPUESTO DE LA DIBAM NO SE CONSIDERAN LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES, EL PRESUPUESTO DE ADQUISICIONES NI EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL. ** SE CONSIDERAN LAS 468 BIBLIOTECAS REGISTRADAS EN 2018 Y MOSTRADAS EN EL CUADRO 22.

Reflexiones sobre la eficiencia presupuestaria y el valor cultural

Al estudiar la dedicación de recursos a los diferentes programas, se debe tener en consideración que el proceso de definición de estos programas es muy complejo. Por un lado, se quiere maximizar la utilización de los recursos (ser eficiente en su uso) y por otro lado se desea cumplir con todos los objetivos planteados (ser efectivo en su uso).

Bajo estos principios, al hablar de diversidad y de concentración de mercado, existe un argumento a favor de la concentración del mercado editorial: la eficiencia en la compra de libros. Este argumento es que las empresas más grandes, de mayores recursos, solidez financiera y con economías de escala, permiten al Estado comprar los libros más baratos (y por lo tanto ahorrar recursos para dedicarlos a comprar más libros u otros fines públicos). Aunque existen matices entre los libros, los libros de texto y los libros para bibliotecas escolares, este

135 SÁEZ & MARDONES. *Op. cit.* pp. 111-112.

es un principio que se mantiene transversal en el gasto público y en los diferentes mercados.

La importancia del principio de la eficiencia queda demostrada en las magnitudes con las que trabaja el Estado. Un ahorro de 100 pesos en la compra agregada de un texto escolar, por ejemplo, repercute en el ahorro de \$500 millones debido a la cantidad de ejemplares comprados. La decisión de priorizar criterios de eficiencia presupuestaria en las compras públicas puede responder a esta razón, aun cuando existan otros mecanismos para generar ahorros, como préstamos de libros por un periodo determinado, o diferenciación entre los territorios donde se distribuyen los libros, por poner algunos ejemplos.

Ahora bien, este criterio de eficiencia se basa en que el libro o texto adquirido es único. Como el principio de eficiencia exige estandarizar los productos u oferentes, «igualarlos», para poder incurrir en ahorros de escala, este representa una contraposición evidente a la diversidad. Por eso el criterio de eficiencia pareciera tener más relevancia en la compra de los textos escolares, que son únicos a nivel nacional, que en la adquisición de títulos de autores chilenos para bibliotecas públicas.

Esta contraposición entre eficiencia y diversidad que se percibe en la decisión del Estado para las compras públicas tiene su espejo en la decisión que enfrenta cada agente editorial al escoger los títulos que sacará a la venta. Por supuesto, existen numerosos otros factores que llevan a una editorial a poner o no un título en su catálogo, pero la contraposición entre la rentabilidad, por un lado, y la importancia cultural por el otro, es muy relevante.

Es más, esta contraposición fue planteada académicamente por Pierre Bourdieu, definiendo al editor como un personaje con un rol muy particular:

«Como el libro es un objeto con doble cara, económica y simbólica, mercancía y significación a la vez, el editor es también un personaje doble, que debe saber conciliar el arte y el dinero, inclinándose hacia uno u otro polo...».¹³⁶

136 BOURDIEU, Pierre. «Une revolution conservatrice dans l'edition». *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 126, n.1. pp. 3-28. En SLACHEVSKY, Paulo. La edición independiente entre tensiones y desafíos: aproximaciones al campo editorial en Chile. pp.123-130. En MOYA, Gabriel y FUENTES, Lorena (coordinadores). *Un lugar para los libros: Reflexiones del Encuentro Nacional sobre Cultura Escrita y Prácticas Lectoras*. Santiago: LOM Ediciones. 2016.

Esta decisión se basa en los sustentos del negocio editorial: sacrificar diversidad e innovación cultural frente a la estabilidad financiera que entregan los libros «seguros» para vender, o bien aportar a la significación cultural a través de la edición de títulos nóveles, con un consecuente riesgo económico.

Una derivación histórica de este principio, y bien estudiada por Bourdieu a su vez, es el origen de grandes grupos editoriales que forman parte de conglomerados económicos multinacionales, los cuales no solo abarcan editoriales, sino también medios de comunicación y empresas de producción cultural. La conformación de estos conglomerados permite ciertas «facilidades» para el negocio cultural y editorial: economías de escala, subsidios cruzados, explotación de derechos (para hacer reediciones, series, obras, merchandising, licensing, etc.), publicitar en un medio de prensa obras de editoriales hermanas, entre otras muchas acciones. Ejemplos de este fenómeno se ven en la editorial Penguin Random House, que es parte del grupo alemán Bertelsmann, en la editorial Planeta que es parte del Grupo Planeta, y en la editorial Santillana que es parte del grupo PRISA.

Las reflexiones en torno a la creación, edición y distribución independiente han llegado a la conclusión de que la excesiva consideración del polo comercial, en contraposición al polo cultural, es perjudicial para la diversidad, y por lo tanto para los ecosistemas del libro. En la historia reciente se ha visto en Chile una preferencia por parte del Estado hacia la eficiencia presupuestaria y no hacia la diversidad, lo que ha derivado en una concentración excesiva en los diferentes mercados de compras públicas, como se mostró en los cuadros anteriores. Frente a esto, y consecuentemente, también han proliferado las editoriales independientes de tamaño pequeño, como describen Sáez y Mardones, y Symmes.^{137 138} En contraste, la historia previa a la dictadura muestra gobiernos que pusieron énfasis en la democratización del libro y de la lectura, a través del impulso del acceso popular al libro: instrucción popular, tirajes enormes y distribución masiva, entre algunos otros instrumentos.

La manifestación de los propósitos de la PNLL es una señal clara, por parte de la ciudadanía y del ecosistema del libro, de la necesidad

137 SÁEZ & MARDONES. *Op. cit.*

138 SYMMES COLL. *Op. cit.*

de contrarrestar la excesiva inclinación de parte del Estado por el polo comercial del libro. Inclinación manifestada en el desbalance de participación mostrada en este capítulo. Sin embargo, para que estos propósitos se logren a cabalidad, debe existir una determinación en dedicar recursos y en discutir los mecanismos de compras públicas, poniendo el foco en la democratización y la diversidad cultural.

Conclusiones del capítulo

El interés de evaluar el gasto público en materia del libro y lectura radica en el deseo de mostrar el desajuste existente entre los objetivos públicos y la orientación del gasto. El objetivo público es una meta, a la que el gasto público debe apuntar, ya que este último representa las prioridades para el Estado. En esta materia, la socióloga Irene Rubin plantea que el impacto real de la disposición y el uso de los recursos sobre los resultados de las políticas depende de su aplicación práctica.¹³⁹ Es decir, la existencia de un presupuesto no basta por sí solo para lograr los objetivos propuestos públicamente, sino que requiere del consentimiento y voluntad de todos los actores involucrados para darle vida y fuerza, para conseguir los resultados deseados.

Este capítulo entrega una serie de indicadores por utilizar (ver Cuadro 24 para un resumen) que permiten monitorear el avance del sistema hacia la bibliodiversidad. Los indicadores muestran una excesiva concentración económica, territorial e idiomática en diferentes registros, mercados y subsistemas del ecosistema del libro y la lectura en Chile.

Se puede concluir, tanto de los indicadores como de los propósitos de los programas actuales, que el ecosistema del libro presenta niveles bajos de democratización, diversidad y producción intelectual local; y es más: no avanza en esa dirección. Esto se debe principalmente a que los programas que dirigen el gasto público no se encuentran alineados a los propósitos establecidos por la PNLL. De forma similar a lo que plantea Rubin, la desarticulación entre la utilización de los recursos, por un lado, y los objetivos del sistema por el otro, lleva a un estancamiento.

139 RUBIN, Irene S. *Budgeting*. En PETERS, Guy & PIERRE, John (Eds.), *Handbook of Public Policy*. Londres: SAGE, 2006. pp. 139-149.

Es importante destacar que, aun cuando los criterios de compras públicas de libros puedan estar enfocados en lograr eficiencia presupuestaria, si existe un desajuste entre las partes de un sistema, esta eficiencia se pierde, de acuerdo con los principios de la perspectiva sistémica.

Según los autores Ackoff y Emery, grandes expositores del pensamiento sistémico, cuando un sistema presenta desarticulación entre sus partes, la toma de decisiones es desinformada con respecto al conjunto completo, lo que provoca una mayor ineficiencia sistémica.¹⁴⁰ Asimismo, si los mecanismos de compras que buscan la eficiencia fuesen adecuadamente dirigidos al propósito democratizador del sistema, se aumentaría la eficiencia del mismo en cuanto a su objetivo principal.

El autor John Seddon considera como una «paradoja» enfocarse en la eficiencia y en la disminución de los costos, pues esto conlleva finalmente, y desde la perspectiva sistémica, a aumentar los costos y disminuir la eficiencia. El autor aplica el pensamiento sistémico al sector público, planteando que, para diseñar un sistema, se debe pensar siempre en su propósito (o demanda, en sus palabras).¹⁴¹ Esto quiere decir que, si se desea diseñar o gestionar el ecosistema del libro, hay que considerar «lo que se le pide» al sistema, y solo desde allí moldear las coordinaciones de los diferentes componentes del sistema. Aplicado al ecosistema del libro, se debe siempre pensar primero en la lectura, como fenómeno humano, y luego en cómo los otros componentes del sistema se encajan en el engranaje para producirla y fomentarla.

Esta es una perspectiva sumamente valiosa e interesante. Si el propósito del ecosistema del libro es que cada lector experimente la lectura a partir del valor democrático, la diversidad y la participación local, los diferentes componentes del sistema debiesen interactuar apuntando hacia ese objetivo. En otras palabras, si el «público» (los lectores, tú, yo) valora la presencia de diversos títulos y editoriales, la desconcentración económica y la posibilidad de participar en la creación literaria, por qué no estructurar el sistema para que esto sea posible. En el caso de la PNLL, ese valor, esa demanda del sistema,

140 ACKOFF. & EMERY. *Op. cit.*

141 SEDDON, John. *Eficiencia en el sector público: un enfoque sistémico*. Triarchy Press, 2012. p.40.

está plasmada a partir de discusiones y consensos de diversas mesas de trabajo. No dirigir los esfuerzos y recursos a ese objetivo implica, simplemente, que el sistema tiene fallas y se vuelve ineficiente. Los indicadores propuestos en este capítulo dan cuenta del funcionamiento ineficiente del sistema en su conjunto.

En el capítulo siguiente se argumentará con mayor detalle por qué el gasto público actual en fomento del libro y la lectura no se dirige adecuadamente a los propósitos de la PNLL, y que por lo tanto genera mayores ineficiencias en el sistema. De esta manera, aun cuando el Estado chileno se encuentra priorizando la eficiencia presupuestaria en las compras de libros a gran escala, está perdiendo eficiencia en la consecución de los objetivos de la PNLL. Esta paradoja entrega importantes espacios de reflexión y discusión en torno al ecosistema del libro en Chile.

Tabla resumen de indicadores propuestos

Cuadro 24: Resumen generalizado de los indicadores propuestos en el capítulo

Indicador	Detalle	Objetivo	Observaciones
Crecimiento de actores	Número de actores en t sobre el número de actores en $t - 1$	Evaluar el crecimiento de los actores del sistema	Por ejemplo, autores, editoriales, proveedores, etc.
Participación de actores en programas y compras públicas	Número de actores participando en el programa en t sobre el número total de actores en el registro ISBN en t	Evaluar la participación de actores en los programas públicos	Por ejemplo, autores, editoriales, proveedores, proyectos; para programas, por ejemplo, adquisiciones, compras públicas, fondos concursables.
Balance proporcional de una determinada característica en el registro	Número de títulos de una determinada característica en t sobre el total de títulos en t	Evaluar el balance de participación de actores o títulos de una determinada característica en el total de registros	Por ejemplo, pertenencia a un pueblo indígena, género del autor o autora, idioma de origen, región de origen del autor, etc.
Balance proporcional de actores en la industria o mercado	Monto de ventas, ejemplares o ediciones para el grupo i en t sobre el total de ventas en t	Evaluar el balance de participación de un determinado grupo en el mercado	Por ejemplo, grupos de editoriales (ya sea por ventas o por países) en mercados por ejemplo de compras públicas (generales, textos escolares) o el registro ISBN.
Número de bibliotecas por habitante	Número de bibliotecas en t sobre la población total en t dividida en 100.000	Evaluar la cobertura de las bibliotecas de acuerdo con la población	Por ejemplo, se puede desagregar por región.
Gasto promedio por biblioteca	Monto total gastado en t sobre el número de bibliotecas en t	Evaluar la relevancia puesta en las bibliotecas, a partir de lo gastado	Por ejemplo, se puede desagregar por programa.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Capítulo 4

Propósitos de la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 y evaluación del gasto público

En este trabajo se han propuesto indicadores que permiten informar sobre la participación de los actores en diferentes programas, subsistemas y mercados del ecosistema del libro. Estos dan cuenta de que existe una interesante variedad de participantes, pero con un grave desbalance. Lo descrito adquiere mayor relevancia a la luz del objetivo propuesto en la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 (PNLL), el cual apunta justamente a la democratización del acceso a la lectura y el libro.

Antecedentes de las políticas nacionales del libro y la lectura

En 1993 se promulga la Ley del Libro, teniendo como antecedente el término de una dictadura que sumió al ecosistema del libro en una depresión cultural producto, principalmente, de la tortura y asesinato de personas, la censura de ideas, así como la quema de libros y la represión de actividades y espacios culturales.

La escasa cantidad de asociaciones gremiales en torno al libro, durante la época (y comparada con la actualidad) daba cuenta del decaimiento en el que se encontraba el sector a inicios de los años '90. En ese entonces, la Cámara Chilena del Libro, así como la Sociedad de Escritores de Chile (SECH) fueron los principales interlocutores frente al Gobierno para la generación de la Ley del Libro.

Esta ley plantea definiciones para el libro en Chile y sus componentes, y crea mecanismos públicos, algunos de ellos mencionados anteriormente. A su vez, aumenta considerablemente los recursos dedicados a la promoción del libro y la lectura, creando un fondo específico para ello: el Fondo del Libro.

A pesar de estos estímulos, la ley no contó con una estrategia que orientara en el largo plazo dichos fondos y mecanismos. Es decir, no contó, en la práctica, con cursos de acción o flujos de información que lideraran la empresa de llevar al país hacia un determinado objetivo. No constituyó entonces una política pública.¹⁴²

Durante finales de los años '90 una expectativa amplia en torno al libro y la lectura llevó a la conformación de nuevos actores organizacionales en el ecosistema. Por el lado de los escritores, nace Letras de Chile (1999) de manera paralela a la SECH, y por el lado de las editoriales surge la Asociación de Editores Independientes de Chile (2000). Este último con experiencia internacional en la conformación de Editores Independientes a nivel latinoamericano en el año 1998.

Este nuevo escenario de los actores del ecosistema, así como una cierta insatisfacción con la falta de orientaciones de largo plazo por parte del Estado, se promovieron importantes instancias de discusión, como la Mesa por el Libro. En ella, en el año 2002, la Fundación Chile 21 y Editores de Chile propusieron lineamientos estratégicos para el libro. Sobre estas propuestas, Ricardo Brodsky, quien coordinó dicha Mesa, indica: «Las propuestas fueron recibidas al más alto nivel, sin embargo, no se produjeron cambios relevantes que impactaran en el desarrollo del libro o la lectura».¹⁴³

Posteriormente, y durante el año 2003 surge el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), quien acoge al Consejo del Libro. Este hecho significó para el ecosistema una nueva relación: el nuevo interlocutor en materias culturales en general, y de libro y lectura en particular, tenía el rango de Ministerio. En los años sucesivos a este hecho vuelve a sesionar la Mesa por el Libro, articulando espacios en los que participarían autores, editores, funcionarios y otros profesionales del mundo del libro. Particularmente, destaca el rol que cumpliría ProChile, a través del liderazgo de Regina Rodríguez, en articular esfuerzos de apoyo a la producción editorial y la internacionalización del libro. La apertura de una gerencia en materia de

142 Se toma aquí la definición clásica de política pública de Eugenio Lahera, en LAHERA, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica. 2002. pp.15-16.

143 BRODSKY, Ricardo. «La Mesa y la Política del Libro: una experiencia inacabada». *Comunicación y Medios n. 27*. pp. 163-169. 2013. p. 164.

Industrias Culturales dentro de ProChile vendría a envolver estos esfuerzos.

En el nuevo impulso de la Mesa por el Libro, y durante cuatro años, se discutió, expuso y redactó propuestas para la generación de una política pública en torno al libro. Finalmente, en el año 2005 emana de esta instancia el documento «Una política de Estado para el Libro y la Lectura», el cual enfatiza la necesidad urgente de una política nacional para el libro y la lectura.¹⁴⁴ Luego, a comienzos del mismo año 2005, el CNCA publica el documento «Chile quiere más Cultura. Definiciones de política cultural 2005-2010», comprometiéndose a impulsar una política nacional del libro y la lectura.¹⁴⁵ Frente a esto, el documento publicado por la Mesa por el Libro (coeditado por Editores de Chile y Fundación Chile 21), cumple la labor de instar al Gobierno a cumplir su promesa.

Así, en 2006, el CNCA publica oficialmente la primera política nacional del libro, en el documento «Política Nacional del Libro y la Lectura».¹⁴⁶ Este documento presenta las líneas estratégicas en materia del libro y la lectura para el período 2006-2010. Su contenido, en definitiva, presenta objetivos estratégicos de fomento en materia de lectura, edición, producción, comercialización, creación, patrimonio e institucionalidad. A ello se le añaden medidas concretas por efectuar para conseguir tales objetivos.¹⁴⁷

Siguiendo con las indicaciones propuestas por la política nacional, en 2007 se da comienzo al Plan Nacional de Lectura «Chile quiere leer», elaborado por el CNCA. Sin embargo, este documento contenía lineamientos en materia de lectura sin una relación clara con los propósitos ya redactados en la política cultural de 2005, y al mismo

144 *Una política de Estado para el libro y la lectura*. Santiago: Coedición de la Fundación Chile Veintiuno y la Asociación de Editores de Chile. 2005.

145 CNCA. *Chile quiere más Cultura, definiciones de política cultural 2005-2010*. Santiago: Gobierno de Chile. 2005. p. 27.

146 CNCA *Política Nacional del Libro y la Lectura*. Santiago: Gobierno de Chile. 2006.

147 Ocurrió en la práctica que en 2005 primero el Consejo del Libro y la Lectura publicó la política nacional, pero el CNCA invalidó el documento por no haberse dado el correcto procedimiento de aprobación. Por lo tanto, dicha primera versión no tuvo aplicación efectiva. La versión publicada oficialmente en 2006 es muy parecida, pero no son documentos idénticos.

tiempo carecía de una relación precisa con las acciones llevadas por el Ministerio de Educación en el período en que se publicó el plan.

Aunque en la década 2000-2010, caracterizada por el origen del CNCA, se publicaron políticas y estrategias en materia cultural y del libro, en la práctica estos documentos se volvieron letra muerta. La opinión generalizada de la época es que la primera política nacional dirigida al fomento de la lectura y el libro se creó y al mismo día «se guardó en cajón».¹⁴⁸ A ojos del coordinador de la Mesa por el Libro esta actividad no estuvo acompañada de políticas de desarrollo adecuadas:

«Quizás el principal déficit de estos años [período 2000-2010] ha estado, lamentablemente, del lado de la política pública. La industria editorial sigue desarrollándose sin la debida consideración por parte del Estado como una industria cultural, cuyo éxito es clave para un crecimiento con identidad cultural».¹⁴⁹

En el año 2010, al resultar electo presidente de la República Sebastián Piñera y producirse la primera alternancia de coalición de gobierno desde 1990, se modifica también la política cultural para el período siguiente y surge el documento de política cultural 2011-2016. Este documento, aunque planteaba objetivos estratégicos de promoción de la cultura, carecía de las medidas concretas para lograrlos y tampoco ponía especial énfasis en materia de libro y lectura. Dicha propuesta careció de cursos de acción, lo que hizo en la práctica muy difícil su implementación, y por lo tanto no puede considerarse, técnicamente, una política pública.¹⁵⁰

Más aún, en el período de esta estrategia cultural no existió una renovación de la política nacional del libro y lectura. En cambio, para cualquier efecto público siguió utilizándose como referencia una política sin vigencia, pues el período objetivo fue 2006-2010. En 2011 se publica el documento «Plan Nacional de Fomento de la Lectura Lee Chile Lee», enfocado únicamente en promover la

148 EL MOSTRADOR. A un año de lanzada la Política Nacional del Libro, editores temen que la implementación esté haciendo agua. 21 abril, 2016. Recuperado en línea el 05 de diciembre de 2020. URL: <https://www.elmostrador.cl/cultura/2016/04/21/a-un-ano-de-lanzada-la-politica-nacional-del-libro-editores-temen-que-la-implementacion-este-haciendo-agua/>

149 BRODSKY. *Op. cit.* p. 168.

150 Véase LAHERA. *Op. cit.* pp. 15-16.

lectura (escolar) a nivel nacional, y sin concordancia con el resto de la estructura ecosistémica del libro y la lectura.¹⁵¹

Luego de transcurrido el primer gobierno de Sebastián Piñera, importantes actores del mundo de la lectura y el libro, liderados en ese entonces por los esfuerzos de las editoriales independientes, se acercan a los candidatos presidenciales para exigir compromisos para el mundo del libro. Estas solicitudes son acogidas por Michelle Bachelet, quien compromete en su programa de gobierno la generación de una nueva política pública para la lectura y el libro. Así, al salir electa presidenta Michelle Bachelet, en 2014 se inicia el proceso de diseño participativo de una nueva política de fomento del libro y la lectura, liderado por la ex funcionaria de ProChile, Regina Rodríguez. Este proceso convocó, de manera inédita y en un plazo sorprendentemente acotado, 22 mesas de trabajo repartidas a nivel nacional (siete en la Región Metropolitana y 15 en otras regiones del país). Entre agosto y octubre de 2014 se reunieron diversos actores del mundo del libro, identificando diagnósticos, necesidades, problemáticas e inquietudes del sector y sistematizando informes de trabajo que se volcaron posteriormente en un texto de política pública. Dicho texto fue presentado a la presidencia en enero de 2015, con el título «Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020».¹⁵² Sin embargo, no sería hasta abril del mismo año, para el Día Internacional del Libro y los Derechos de Autor, que se lanzaría la política en diversos eventos a lo largo del país.

La Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 (PNLL)

La Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 (PNLL) es la primera política pública en esta materia en ser diseñada e implementada de forma ampliamente participativa en Chile. Su diseño se basó en mesas de diálogo ciudadano, llevadas a cabo en todo el territorio nacional. También, particularmente, es la primera política nacional de lectura y libro que se compromete, en su propio texto, a generar instrumentos de seguimiento y evaluación de las medidas prometidas.

151 CNCA. *Plan Nacional de Fomento de la Lectura Lee Chile Lee*. Santiago: Gobierno de Chile. 2011.

152 CNCA. *Política Nacional de la Lectura y el Libro*. Santiago: Gobierno de Chile. 2015.

El documento establece 87 medidas de acción, y basa la responsabilidad de su implementación en diferentes instituciones públicas: el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, el Ministerio de Educación, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la Dirección de Cultura de la Cancillería (Dirac), la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile), el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y el Consejo Nacional de la Infancia.

Para su implementación, la Secretaría Ejecutiva del Libro estableció ocho comisiones técnicas de trabajo que se encargarían de hacer el «seguimiento concertado» de las medidas. Esto significó discutir determinadas acciones que darían cumplimiento a las medidas, los mecanismos de seguimiento, los lineamientos que debían seguirse y los compromisos de los diferentes actores.

Por supuesto, que diferentes instituciones, con objetivos propios, se articulen en mesas de trabajo a realizar y monitorear acciones conjuntas, es un esfuerzo muy complejo. De hecho, una de las grandes dificultades que ha tenido la implementación de esta política es la alta rotación, desgaste y ausencia en la participación de algunos actores. En esto destaca particularmente el Ministerio de Educación, encargado del 74% del gasto dedicado a fomento de la lectura y el libro, y responsable de numerosas medidas indicadas en la política.

Adicionalmente a las comisiones técnicas, se instauró un Comité Interministerial, que sesionaba en La Moneda, donde se reunían los representantes de los ministerios que participaban en la política. El hecho clave de que la política haya sido un compromiso presidencial ponía dos presiones fundamentales sobre la política: significaba que el gabinete ministerial debía exigirle cuentas a la Secretaría Ejecutiva del Libro por la política, y también significaba que la misma secretaria podía exigir a los demás ministerios los reportes necesarios para hacerlo. El hecho de que la Secretaría Ejecutiva, durante los primeros años de implementación, mandatara a través de oficio a los ministerios para establecer contrapartes institucionales por la política de la Lectura y el Libro es un hecho que debe destacarse dentro de la gestión pública de esta política.

Finalmente, este interesante entramado de instituciones incluía también mesas públicas ciudadanas a nivel regional, que en la

práctica dejaron de funcionar al transcurrir algunos meses. Frente a este complejo escenario, la Secretaría Ejecutiva debió crecer para hacerse cargo de los diferentes desafíos: coordinar las sesiones de las mesas (cuyas actas pueden encontrarse en el sitio web de la política), reunir los reportes interministeriales, recabar la información de avances y coordinar con los organismos regionales la implementación de las medidas de acción y de los planes regionales de lectura. Cabe destacar que la misma Secretaría Ejecutiva del libro sufrió una importante rotación cuando, en marzo de 2016, recién cumplido un año de la puesta en marcha de la política, quien lideró los esfuerzos de diseño y construcción, Regina Rodríguez, deja su cargo, y en su rol asume Paula Larraín.

Objetivos y propósitos de la PNLL

A partir del esfuerzo colectivo en su diseño, se plasma en el documento el objetivo general de la política:

«Crear las condiciones para asegurar a todos los habitantes del país, incluyendo a los pueblos originarios con sus lenguas y a las comunidades tradicionales, rurales y de inmigrantes, la participación y el acceso a la lectura, el libro, la creación, el patrimonio y los saberes, protegiendo y fomentando la diversidad cultural y territorial, con equidad e integración social.»¹⁵³

Este amplio objetivo incorpora y relaciona varios conceptos específicos: habitantes, inclusión, pueblos originarios (lenguas y oralidad), ruralidad, migración, participación, acceso, diversidad cultural y territorial, equidad e integración social. Es un proyecto ambicioso el de interrelacionar las diferentes instituciones públicas para lograr este objetivo.

La política se estructura en seis ámbitos de acción: lectura y educación, fomento lector, creación, patrimonio, industria, edición electrónica, y marco jurídico. Estos ámbitos luego se agrupan en cinco dimensiones, cada una con un propósito orientador, objetivos propios, medidas e instituciones responsables de llevar las medidas a cabo; con participación y coordinación activa desde la sociedad civil.

153 Ibid. p. 26.

Dimensiones y medidas de acción de la PNLL¹⁵⁴

Para la dimensión de Lectura, que incluye lectura y educación, y fomento lector, se establece como propósito orientador el «Concebir la lectura como parte fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, considerándola factor esencial en la formación de ciudadanas y ciudadanos creativos, reflexivos, críticos y participativos y constructores de procesos democráticos». Con miras a este propósito orientador, la política propone cinco objetivos, enfocados en: elaborar el plan nacional de lectura, fortalecer las bibliotecas, propiciar la participación de medios de comunicación, fortalecer los establecimientos educacionales en la formación de mediadores de lectura, y garantizar la lectura y el acceso al libro para la integración de los pueblos indígenas. Estos cinco objetivos se traducen en 25 medidas, que cuentan con uno o más instituciones responsables.

Dentro de esta dimensión, hay algunas medidas de acción que se alinean con el diagnóstico ya realizado en este y otros trabajos. Por ejemplo, la medida N° 1 es «Articular organismos e instituciones, públicas y privadas, dedicadas a fomentar la lectura en todo el territorio nacional». Este desafío es ciertamente uno de los más grandes, y aún más, las instituciones que fueron designadas responsables para llevar a cabo esta medida son todas las instituciones nombradas como participantes de la PNLL. El que no exista una única institución responsable y con potestades para la coordinación hace muy difícil la implementación de esta medida.

Otras medidas de interés son la N° 8 «Fortalecer las bibliotecas públicas municipales» y la N°9 «Asegurar la existencia de bibliotecas regionales en cada capital regional». En ambas la institución responsable es la DIBAM. Ahora bien, este tipo de medidas requiere de inversiones importantes de recursos, lo que implica el involucramiento de otras instituciones, y de amplias discusiones públicas. La pregunta obligada es cómo lograr este tipo de medidas sin un compromiso presupuestario acorde.

En la dimensión de Creación, el propósito orientador se define como «Potenciar la creación y las expresiones escritas y orales, valorándolas

154 Ibid. pp. 28-37. En este apartado se utilizarán citas textuales del documento *Política Nacional de la Lectura y el Libro*, desde las páginas 28 a la 37.

y visibilizándolas socialmente, como agentes movilizadores de identidad, memoria y reflexión crítica». Con este propósito orientador establecido, se definen tres objetivos que son: promover acciones de apoyo a la creación; apoyar, promover y difundir la premiación nacional y regional; e impulsar el rescate de la identidad de los pueblos originarios. Para conseguir estos objetivos se establecieron 15 medidas, con diferentes instituciones responsables.

Algunas medidas destacan mostrando la desconexión entre el gasto público descrito anteriormente, y los objetivos de la PNLL. En esta dimensión la medida N° 6 es «Desarrollar una política de compra de libros garantizando la diversidad en términos de género, pueblos originarios y regiones, garantizando calidad y diversidad». Dicha medida está a cargo de la DIBAM y del CNCA, y a la luz de los balances descritos en los mercados de compras públicas, cabe discutir si existen avances efectivos en esta medida. En este tipo de casos, catalogar la medida de forma binaria, como cumplida o no cumplida, esconde el valor de una gama de posibles avances. Es más, es difícil definir cuándo una medida de esta naturaleza estará completamente cumplida, ya que garantizar la diversidad es un proceso sumamente complejo. Por ello, los indicadores propuestos vienen a ser una herramienta útil.

Otra medida para destacar en esta dimensión es la N° 14, «Promover las lenguas de los pueblos originarios, fomentando la escritura y publicación de obras de sus autores e impulsar la creación y desarrollo de academias de lenguas indígenas», a cargo del Mineduc y del CNCA. Es interesante mencionar que la participación de las diferentes lenguas en los registros ISBN (mostrada en el Cuadro 18 y el Cuadro 19), ilustra pocos avances en esta materia. Sin embargo, los mecanismos de promoción de las lenguas originarias optadas hasta ahora han sido solo submodalidades dentro de los fondos concursables. Por otra parte, no es posible encontrar información alguna sobre la creación de academias de lenguas indígenas.

En la dimensión de patrimonio bibliográfico, se levanta el propósito orientador de:

«Asegurar la identificación del patrimonio bibliográfico y documental, público o privado, en cualquier forma de expresión, ya sea escrita u oral, en signos/códigos, sonidos y/o imágenes, independiente de su soporte

material, poniendo en valor su carácter patrimonial, mediante el registro y conservación, con fines educativos, de investigación y divulgación, potenciando el rol de las bibliotecas patrimoniales y archivos».

Con este propósito, se implanta el objetivo de investigar, recopilar, conservar y difundir el patrimonio bibliográfico, a través de nueve medidas y sus respectivos responsables. Una medida que ilustra la dificultad de medir los avances de la Política es la N°7: «Abrir un debate sobre la recuperación del patrimonio nacional actualmente en el extranjero». Ciertamente es muy difícil determinar el logro de abrir un debate, y más aún saber si ese debate llevará a algún resultado concreto.

Para la dimensión industria e internacionalización, se define como orientación:

«Crear las condiciones para el desarrollo de una industria del libro nacional y regional sostenible, en formato impreso y electrónico, que permita incrementar y fortalecer la producción creativa e intelectual, así como la producción y circulación editorial que asegure un intercambio equilibrado del libro chileno dentro del país, con América Latina y el mundo, poniendo en valor la bibliodiversidad, el desarrollo del pensamiento local, indígena y de las diversas manifestaciones de nuestras expresiones culturales: urbanas, rurales, indígenas y no-indígenas».

Este propósito alimenta seis objetivos, que son: incentivar el emprendimiento de editoriales, librerías y profesionales del libro; promover la mejora de la calidad de los libros; estimular la industria editorial nacional; fomentar las ediciones electrónicas; fomentar la creación y el emprendimiento editorial indígena; y apoyar y promover la internacionalización de la industria editorial. Para ello, se definen 29 medidas e instituciones encargadas para cada una.

Dentro de esta dimensión cabe destacar la medida N°4, a cargo de CORFO y ProChile, que señala: «Fomentar la industria editorial nacional y regional así como sus procesos de producción, comercialización e internacionalización del libro chileno mediante la creación de instrumentos de fomento productivo y promoción de exportaciones». Esta medida supone, nuevamente, la dificultad de requerir recursos adicionales para ello. Ahora bien, a partir de lo mostrado en los indicadores, se puede reflexionar sobre posibles

cambios por realizar en los mecanismos actuales para fomentar la industria local sin necesidad de aumentar los recursos disponibles.

Otra medida interesante es la N°9, a cargo del CNCA y la DIBAM, que busca «Incrementar la oferta de primeras ediciones de libros disponibles a través del aumento del Fondo de Adquisiciones de libros por parte del Fondo [del Libro], para proveer al total de bibliotecas existentes y las que se creen». Como se puede ver en el capítulo 2 en la descripción del Fondo del Libro, el programa de Adquisiciones no ha aumentado su importancia relativa (10%) a nivel presupuestario dentro del fondo, y mantiene a la fecha las limitantes, por ley, de obras posibles de adjudicar (300). Esta es una medida que podría ser monitoreada a partir del presupuesto asignado anualmente.

La medida N°12, a cargo del CNCA y del Mineduc es:

«Instalar una instancia de participación, para que las instituciones públicas y organizaciones de autores y editores promuevan la creación de contenidos diversos en la industria local y aseguren criterios de pertinencia, calidad y diversidad en la oferta y en las compras de libros, que permita aumentar progresivamente, hasta un 60% del monto de las compras públicas de cada programa de ediciones nacionales».

Esta medida es compleja, ya que busca implementar una instancia de participación, con un objetivo altamente específico. Esta medida es el núcleo de la mesa de compras públicas, ya que ahí es donde se juega la participación de autores y editores (entre otros), que puedan promover la diversidad en la industria y en los criterios de compras. Sin embargo, en la práctica, actores responsables de esta medida en el Mineduc no han participado de la mesa, ni de las medidas implicadas.

Finalmente, en la dimensión Marco jurídico institucional, se define como propósito orientador «Proporcionar un marco jurídico e institucional que garantice la implementación de la Política Nacional de la Lectura y el Libro». El único objetivo en esta dimensión apunta a modificar la ley del libro N° 19.227, a partir de ocho medidas, cuyo único responsable es el CNCA. Nuevamente, medidas que apuntan a este objetivo, como la n.º2 «Incluir una nueva definición de libro que incorpore la edición electrónica», son difícilmente medibles en categorizaciones binarias como cumplida o no cumplida. Toda esta dimensión supone un cambio legislativo importante, y aunque es un

esfuerzo diferente al de discutir el presupuesto público, también se nutre de los indicadores sistémicos presentados.

Los diferentes propósitos, objetivos y medidas de la PNLL dan cuenta de un objetivo que puede traducirse en los conceptos de democratización del libro y la lectura, la bibliodiversidad y la participación local en la producción intelectual.

Es importante reiterar la importancia de indicadores de bibliodiversidad, democratización y participación, del ecosistema. Estos indicadores generales permitirían agregar una caracterización más cualitativa de lo que sucede en torno al libro y la lectura, ya que el monitoreo de las medidas de avance de la política no lo logrará. Por definición, si la política pública debe rendir cuentas de sus avances al gobierno y a los actores de la sociedad civil, entonces priorizará dar cuenta de un avance cuantitativo. Y para este efecto, reunirá todas las medidas de avance y reportará la mayor cantidad de aquellas que contengan alguna acción de implementación. En cambio, los indicadores que se proponen en el Capítulo 3 permitirán al ecosistema en su conjunto monitorear la evolución de la diversidad del sistema.

La importancia de la PNLL en la democratización del libro y la lectura

Es posible dilucidar del objetivo general y de los propósitos orientadores que la línea principal que atraviesa la PNLL es el afán por la democratización del acceso a la lectura y el libro. La necesidad y la importancia de apuntar hacia la democratización a través de una política pública referida al libro y la lectura es descrito por Silvia Aguilera:

«La lectura en sí no garantiza ni la inclusión ni el desarrollo. La lectura es un proceso complejo, como lo es la democracia, y el compromiso con el libro y la lectura es un compromiso democrático. Porque generar las condiciones para que un pueblo sepa leer en un ejercicio de lectura atenta, reflexiva, socializada y crítica, es preparar a una ciudadanía con sujetos opinantes, una ciudadanía activa, con capacidades para tomar decisiones y posibilidades de participar en situaciones y redes complejas».¹⁵⁵

155 AGUILERA, Silvia. «Políticas públicas en cultura, una condición necesaria para la democratización del libro y la bibliodiversidad». *Comunicación y Medios* n. 27. 2013. p. 153.

Así, la PNLL presenta al menos tres características que describen su intención democratizadora. El primero, inherente al contenido, y como plantea la autora, es que el fomento de la lectura de por sí contiene un componente que desarrolla el pensamiento crítico, la reflexión y la formación ciudadana. El fomento de la lectura representa una acción democratizadora casi por definición.

En segundo lugar, el proceso mismo mediante el cual la política fue diseñada e implementada, representa un valor democrático. Los compromisos indicados en la PNLL fueron discutidos, deliberados, consensuados y concertados en las diferentes mesas de trabajo, compuestas por diferentes ciudadanos que comparten un sentido de pertenencia al ecosistema del libro. A partir de esto, se puede asumir que la construcción e implementación de la PNLL le aporta valor a cada ciudadano, generando así lo que llamamos valor público y, en esencia, apuntando al propósito principal de un sistema de organismos públicos.¹⁵⁶ Adicionalmente, el que los actores que participaron de estas mesas y comisiones se conozcan entre sí y se articulen interinstitucionalmente en torno programas e iniciativas nuevas, es un reflejo explícito del rol democratizador que tiene la participación.

Un tercer punto radica en las orientaciones propuestas en la política, que relevan la importancia de la cultura del libro y su diversidad. La PNLL hace una «apuesta» por la cultura y la diversidad cultural, intencionando el balance hacia el polo cultural, en el concepto de Bourdieu. Un reflejo de esto es que el objetivo principal de la PNLL adhiere a los principios establecidos por la *Convención sobre la protección y promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, publicada por UNESCO en octubre de 2005. Incluir y valorar la diversidad de expresiones culturales es una manifestación de una voluntad altamente democrática.

Lo que muestra inconsistencia hacia estos tres principios democratizadores es una lógica histórica, y anticuada, que parece primar en los componentes principales del gasto público en fomento de la lectura y

156 Se utiliza el concepto de «valor público» acuñado por Mark Moore en 1995, en referencia que el objetivo de las instituciones públicas, en contraposición a las privadas, es crear valor público para los ciudadanos. Para leer el desarrollo posterior del concepto, véase BENINGTON, John & MOORE, Mark. *Public Value in complex and changing time*. En: BENINGTON, John & MOORE, Mark. (Eds.) *Public value: Theory and practice*. Macmillan International Higher Education. 2011. pp. 1-30.

el libro. Por un lado, se hereda desde el fin de la dictadura mecanismos de fomento, con gasto público incluido, que están basados en fondos concursables y en compras públicas con limitaciones (cantidades fijas por ley, mecanismos que producen barreras de entrada y un gran énfasis en los textos escolares). Por otro lado, se debate y acuerda a nivel nacional una intención democratizadora del libro y la lectura, basada en la diversidad de expresiones culturales (bibliodiversidad) con objetivos concretos de desarrollo de creación e industria locales. Los dos caminos de acción de Estado que están en juego, uno histórico y uno reciente, no coinciden y son mutuamente excluyentes.

La PNLL se convierte en el vehículo por excelencia hacia un ecosistema del libro democrático y diverso, orientada a promover la lectura en la ciudadanía. Sin embargo, se ve ante los diferentes indicadores y ante la composición del gasto público que la política pierde su efectividad porque los mecanismos de gasto no se encuentran acoplados a ella. Es una política que, para efectos de su espíritu y objetivo general, está «amarrada de manos».

Evaluación del gasto basada en los propósitos de la PNLL

A diferencia de lo establecido en la PNLL, y como se ha mostrado en los capítulos anteriores, el gasto público no favorece la democratización de la lectura y el libro. En lo concreto, existen dos grandes problemáticas en la relación entre gasto y objetivos de la PNLL: i) falta de aplicación efectiva de la lógica sistémica y estrategias de largo plazo, ii) obstáculos para el desarrollo cultural, tanto en la producción intelectual como en la diversidad.

Falta de lógica (eco)sistémica

A la luz de las definiciones de Mario Waissbluth, se puede interpretar el ecosistema del libro como un sistema complejo, con multitud de actores y diferentes funciones e interacciones entre ellos. Y en esta línea, se puede entender la PNLL como un intento de gestionar este sistema, delimitando las estrategias a largo plazo, las líneas de acción y los responsables de hacerlas.

La problemática principal en la relación entre gasto público y PNLL es que el primero no se ha pensado desde la lógica sistémica

que propone la segunda; principalmente por razones de inercia histórica. Esto se ve en que las diferentes entidades que ejecutan el gasto dirigidos al fomento del libro y la lectura no coordinan esfuerzos entre sí para lograr objetivos comunes. Esta situación podría asemejarse a las «islas» que Waissbluth describe en sus reflexiones sobre gestión pública:

«Entenderemos por ‘insularidad’ la generalizada tendencia de grandes organizaciones y sistemas, particularmente públicos, a generar en su interior «islas autónomas» con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes. En conjunto con la carencia de indicadores de desempeño oportunos, relevantes y confiables, esta es la patología más frecuente del sector público».¹⁵⁷

Mientras la Subdirección de Bibliotecas Públicas y los miembros del Consejo del Libro y la Lectura participan activamente haciéndose cargo de las medidas de la PNLL bajo su responsabilidad, sorprende gravemente la ausencia y rotación sistemática del Mineduc en las comisiones técnicas de trabajo, lo que conlleva a una falta de compromiso con aquellas medidas de las que es responsable y único facilitador. El Mineduc es una gran organización, y también tiene dentro de sí islas que persiguen objetivos distintos. Esto es particularmente cierto para el mundo del libro y la lectura: solo hasta la generación del nuevo ministerio, el CNCA, la DIBAM, la unidad de textos escolares y la unidad de bibliotecas escolares, todas dependían administrativamente del Ministerio de Educación, y no se relacionaban entre sí. La falta de una coordinación intra e interinstitucional perjudica la consecución de los propósitos de la PNLL.

Principios para el éxito de los sistemas complejos en el largo plazo

En su texto, Waissbluth destaca cinco procesos cuya calidad garantizan el éxito de un sistema complejo: i) la forma en la que se crea y agrega valor (público), ii) los procesos de toma de decisiones, iii) los mecanismos de aprendizaje y control, iv) la forma de generar

157 WAISSBLUTH. *Op. cit.* p.22.

«membresía» al interior, y v) los mecanismos de resolución de conflictos entre los miembros del sistema.¹⁵⁸

Aunque estos procesos están presentados para una organización «gestionable», se pueden encontrar ciertas aplicaciones al caso del ecosistema del libro, donde los cinco principios se ven afectados por la vinculación entre gasto y propósitos.

En el caso del ecosistema del libro, el valor que la organización-sistema genera es el acceso a la lectura, de una manera democrática y diversa. El sistema no tiene un plan o diseño estratégico mediante el cual generar dicho valor. En cambio, este proceso es fruto de las interacciones entre actores y organismos. En este esquema, la PNLL solo promueve medidas de acción para intervenir algunas de esas interacciones. Una política pública del libro debiese velar por que todos los componentes del sistema, y para los cuales se gastan los recursos, estén coordinadamente diseñadas para crear el valor deseado.

Los procesos de toma de decisiones dentro del ecosistema del libro están separados entre organismos, y aunque algunas medidas de la PNLL buscan mejorar esto, no le es factible realizarlo. Esto genera dos grandes dificultades: la primera es ineficiencia sistémica producto de información fraccionada (de acuerdo con lo propuesto por Ackoff y Emery), y la segunda es que ciertos criterios no unificados del sistema perjudican su propósito. A modo de ejemplo, que los criterios usados en los mecanismos de compras públicas deriven en concentración económica en vez de promover la diversidad.

El ecosistema carece de mecanismos de aprendizaje y control, producto principalmente de mecanismos inefectivos de monitoreo. La evaluación binaria del avance de las medidas de acción no permite *aprender* del sistema, ni tampoco apoyar su control. En cambio, utilizar indicadores de diversidad y democratización, como los propuestos en este trabajo, dan una mejor medición de su evolución. Una vez comprendida la situación, deben asegurarse instancias de retroalimentación para el mismo sistema, que permita controlar y ajustar hacia las direcciones deseadas.

La «membresía» al ecosistema del libro, o su sentido de pertenencia, refiere a la creencia grupal de que el sistema tiene un propósito adecuado, y que cada individuo y organismo reconoce su propio rol en

158 WAISSBLUTH. *Op cit.* p. 8.

el sistema. La creación de mesas de trabajo participativas tanto para el diseño como para su implementación de la política es su principal fortaleza, y es claro que invita a todos los actores del ecosistema a sentirse parte de su propósito. Por ello, cuando las responsabilidades repartidas por la PNLL no son llevadas a cabo como es deseable, mostrando una falta de compromiso, se genera un profundo quiebre en el avance de la política.

Finalmente, los mecanismos de resolución de conflictos dentro del sistema son un pilar fundamental. En el caso del ecosistema del libro existen las mesas de trabajo para la implementación, y han cumplido un rol de resolución de conflictos. Estas instancias se ven perjudicadas por la rotación y ausencia de los interlocutores que representan a las instituciones, y también por la falta de información de monitoreo del sistema. Este proceso debe estar estrechamente vinculado a las anteriores: compromiso grupal con el sistema, monitoreo y aprendizaje, toma de decisiones conjuntas y una clara perspectiva del diseño del sistema.

Trabajar en las instancias descritas permitiría poder acoplar los recursos públicos a los propósitos establecidos. Por ello el rol de una instancia de coordinación debe ser fortalecido aún más, otorgándole el liderazgo necesario para coordinar las diferentes instancias, o bien las potestades ejecutivas y legales para poder gestionar el ecosistema. Este es un importante desafío del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio para una futura política pública para la lectura y el libro.

El desajuste entre el gasto público y los propósitos de la PNLL se describen en el análisis de los cinco procesos propuestos por Weissbluth para un sistema exitoso. Desde su experiencia y trayectoria en el sector público, Regina Rodríguez manifiesta de forma similar este diagnóstico del ecosistema del libro en Chile:

«Tradicionalmente en Chile cada ministerio se ocupa de sus competencias de forma exclusiva e independiente. En general, podemos decir que no contamos con una política industrial ni en este ni en otros sectores, sino con medidas de fomento de la gestión empresarial no siempre articuladas en una visión de país. Este hecho dificulta la continuidad y sustentabilidad de las iniciativas, que cambian cuando cambian las autoridades o los responsables».¹⁵⁹

159 RODRÍGUEZ. *Op. cit.* p. 188.

En este caso se enfatiza además las problemáticas que refiere, para el sistema, no contar con políticas de Estado y que se ven afectadas por los diferentes cambios de gobierno.

Problemas sistémicos en toda la cadena productiva

Una mirada sistémica exige poner en perspectiva toda la cadena de actores y funciones que derivan en el propósito esperado. En el caso del ecosistema del libro, este proceso incluye desde los creadores hasta el lector final, pasando por la producción de papel, la impresión, diagramación, diseño, edición, traducción y distribución, entre otros procesos.

La falta de aplicación de una lógica sistémica ha invisibilizado las diferencias y problemáticas que ocurren en la interacción entre estos actores. Desde la base misma del ecosistema, los espacios públicos de encuentro entre lectores y libros son las bibliotecas públicas. Y en ellas existen, por un lado, recursos acotados, y, por otro lado, un desbalance territorial: dependen de los municipios con sus diversas realidades, deben concursar por apoyo (lo que perjudica a las menos capacitadas), y la presencia de una biblioteca regional no es homogénea entre las regiones.

La adquisición de libros por parte de las bibliotecas se ve a su vez perjudicada por la alta concentración de editoriales en los diferentes mercados de compras públicas. Como se mostró anteriormente, en los años 2016 y 2017, en las compras públicas de bibliotecas, 10% de las empresas concentra el 80% de los recursos; en compras de libros para bibliotecas CRA el 10% de las empresas (siete empresas) concentra el 40% de los recursos; y en compras de textos escolares, una única empresa concentra el 30% de los recursos. En este último caso, si se mira el 20% de las empresas (tres empresas) este concentra el 70% de los recursos. Esta alta concentración en los diferentes subsistemas afecta directamente a la diversidad que puede esperarse en el surtimiento de bibliotecas públicas, bibliotecas escolares CRA y libros de textos escolares. No solo a nivel de empresa proveedora, sino también en sus repercusiones para los actores que surten a estas (pocas) empresas de diversos servicios: autores, creadores, traductores, diseñadores, editores, etc.

Más aún, y también de acuerdo con lo presentado en los indicadores, de esas editoriales que concentran los recursos de los subsistemas del ecosistema del libro y la lectura, las más grandes corresponden a editoriales de capitales extranjeros. Esto quiere decir que aquellos recursos que van a parar a pocas empresas también son, en alguna medida, retirados del país, debilitando la industria local.

En el subsistema de librerías (las cuales se surten de editoriales y proveen de libros a los lectores con recursos privados), también sufre de un desbalance, aunque es menos medible en indicadores por falta de información pública. Existe, y ha existido históricamente, una sobrerrepresentación de librerías en los barrios más acomodados del país, principalmente en Santiago. Hay comunas donde no existen librerías, y por lo tanto parte de la población no tiene un acceso (privado) a libros distintos a los que se encuentren en las bibliotecas. Este fenómeno afecta directamente al ecosistema en su conjunto, pues canales paralelos de acceso al libro (bibliotecas y librerías) no se complementan equitativamente para toda la población.

Es directo que estas problemáticas afectan también otros planos de la cadena productiva del libro: cuántos autores, traductores y diseñadores se ven limitados en su participación del proceso productivo debido al inequitativo apoyo a las bibliotecas y la desbalanceada participación de las editoriales y librerías.

La lógica de sistemas propone que, de fortalecer el propósito del sistema, todos los diferentes organismos que participan de él se verán beneficiados y alineados al propósito. En el ecosistema del libro, este propósito es el acceso democrático a la lectura y al libro, y el fortalecimiento de la producción local de contenidos. El énfasis es claro: si todas las instituciones aportan a este propósito, creyendo en su finalidad y articulando los esfuerzos, el beneficio es generado para todo el sistema.

Obstáculos para la democratización de la participación y acceso al libro

El análisis de los programas que ejecutan el gasto público en fomento de la lectura y el libro en Chile, así como la información entregada por los indicadores propuestos, ilustran diversos obstáculos para el avance hacia un libro democrático y participativo. Gran parte de

estos obstáculos se debe a una preferencia (histórica) por la eficiencia presupuestaria, o el polo comercial, por sobre el valor cultural del mundo del libro.

Debilitamiento de la industria nacional y los contenidos locales

Una problemática que destaca en la relación entre el gasto público y los propósitos de la PNLL es la falta de priorización que tiene la industria local y sus contenidos originales. El origen del capital de las empresas que concentran los mercados del libro es principalmente extranjero. Esta característica trae como consecuencia que una gran cantidad de recursos gastados en este mercado van a parar fuera del país, cuando podrían utilizarse para fortalecer preferentemente la cadena de producción local. Adicionalmente, deriva en que parte de la cadena productiva (artistas, traductores, editores, entre otros) sea también de origen extranjero, por facilidades, cuando podría cultivarse el desarrollo local.

No debe perderse de vista que las empresas de capital extranjero, al actuar en Chile, producen salarios y demanda en el mercado local, es cierto. No obstante, se debe tener en cuenta también que dada la naturaleza del negocio y de las empresas multinacionales, una parte importante de los recursos es retirada al exterior, ya sea para subsidiar otros productos y negocios (o fundaciones) en otros países, o ya sea solo para utilidades. Esto obstaculiza la eficiencia y efectividad de fomentar la creación y producción local.

Los recursos públicos, al ser gastados, se convierten en una herramienta de fomento industrial, ya que el Estado puede convertirse en una importante fuente de demanda y de impulso de la industria. Esta herramienta, en el ámbito del libro y la lectura, es de gran relevancia, porque las industrias culturales o creativas, como la industria del libro, cumplen una importante función simbólica. Una de las dimensiones del gasto, por lo tanto, es fomentar el valor agregado de origen intelectual o de diseño nacional.

Las virtudes de fomentar la producción intelectual local son numerosas, y aquí se destacan dos. Por un lado, aumenta la posibilidad de internacionalización, no solo posicionando a Chile mundialmente en términos comerciales y simbólicos, sino que aportando también

a la diversidad cultural global. Esto se cumple para diferentes tipos de participación, incluyendo, por ejemplo, la traducción de autores extranjeros por parte de autores chilenos.

Por otro lado, desarrollar los contenidos locales aumenta la proximidad de estos con los lectores, mejorando su experiencia y haciendo posible, a través de una fuerte vinculación simbólica, la escritura, edición, traducción, entre otras, como futuros profesionales para los lectores. Esto, a la larga, favorece la libertad de los ciudadanos, y su espíritu crítico.

Este valor de la producción de contenidos locales se ve puesto en juicio en algunas prácticas comerciales. Por ejemplo, en el comercio de libros chilenos, España se muestra altamente interesado en vender libros a Chile, pero pone fuertes trabas a la hora de comprar libros chilenos. En este entendido, Chile debiese pedir reciprocidad en la relación comercial, pues se genera un desequilibrio entre la importación de contenidos y la generación de contenidos propios.

La alta importación de libros no representa un problema en sí mismo, sin embargo, y como se ha descrito, poner como prioridad el desarrollo de la producción intelectual local trae consigo numerosas virtudes. Además, se alinea a los propósitos democratizadores de la PNLL. Esto es, democratiza todo el sistema del libro, incluyendo la cadena productiva, que involucra autores, traductores, diseñadores, impresores, distribuidores, vendedores, entre otros. En las últimas décadas ha existido una tendencia a la creciente importación de libros en Chile. Las cifras entregadas por Sáez y Mardones en su libro muestran que las importaciones de libros han crecido sistemáticamente, hasta llegar a alrededor de \$35.000 millones en el año 2014.¹⁶⁰

De dirigir el gasto público de los recursos chilenos a empresas de capital chileno y de producción local, aunque sea a costa de eficiencia presupuestaria, se aprovecharía un círculo virtuoso de fortalecimiento de la industria nacional. Además, bajo la lógica sistémica, estos círculos virtuosos podrían esparcirse a otras esferas del sistema, que podrían ser a su vez monitoreados por los indicadores propuestos. Por ejemplo, producir libros locales (en vez de importarlos) daría más actividad a la creación de títulos de diferentes autores, aumentando

160 SÁEZ & MARDONES. *Op.cit.* p. 73. Notar que los autores entregan la cifra en dólares 2014: US\$60 millones. En la conversión a pesos de la época queda la cifra dada aquí.

la participación en los registros ISBN, mejorando la participación de los territorios; podría también aumentar la diversidad de títulos concursados en las compras públicas y llegar a más bibliotecas. El ecosistema del libro, en su amplitud, se ve beneficiado de la redirección de recursos públicos.

La concentración territorial en la participación y toma de decisiones

Las problemáticas sistémicas descritas se ven especialmente reflejadas en una excesiva concentración territorial de la participación, favoreciendo Santiago por sobre otras regiones y ciudades. Esto se ve reflejado en los indicadores de bibliotecas, en los registros ISBN, en la ausencia de idiomas indígenas en las traducciones, en la concentración de las compras públicas, y en la centralización de las decisiones de mecanismos de compras, entre otros aspectos. Esta falta atenta directamente contra los propósitos de la PNLL, pues en su objetivo principal se explicita una preferencia por avanzar en la democratización territorial del sistema.

Un punto muy relevante que engloba esta problemática es el texto escolar (único a nivel nacional) en las escuelas. Esta situación muestra varios niveles de centralización en la toma de decisiones, y es que su estructura impacta negativamente en la competencia. Ocurre hoy en día que una única oficina a nivel central licita un proceso de evaluación que reúne a pocos actores, donde se escogerán los escasos títulos por asignatura y curso que serán entregados a todo el país.

Poner sobre la mesa el propósito del sistema: generar lectura mediante un acceso democrático al libro, abre la discusión sobre cómo maximizar la diversidad de ofertas. Cuando las decisiones y criterios de compras ocurren bajo un conjunto único de reglas, en comisiones formadas por un escaso grupo de actores en una oficina centralizada, es difícil lograr la diversidad. Cuando son los usuarios finales, en cambio, los que escogen el libro o texto que desean comprar, es inevitable que la diversidad de oferta sea mayor, y ajustada a las necesidades locales. La probabilidad de diversificar el mercado es mayor cuando las decisiones se toman descentralizadamente. Por ejemplo, la selección a nivel de usuario ocurre en otros países, como es el caso de las bibliotecas populares argentinas. Aunque la

estrategia de estándares a nivel nacional pudo haber funcionado en su momento, hoy es importante discutir quién y cómo deben comprarse los textos escolares.

A modo ilustrativo, de abrirse la toma de decisiones a los usuarios finales (o a organismos locales, tal como los nuevos Servicios Locales de Educación Pública), esta concentración se vería inmediatamente tensionada por ofertas que surjan a nivel local. De más está decir que para ello debe existir un apoyo a la industria local que permita asegurar la calidad de dicha oferta, acción que va en directa relación con las medidas planteadas en la PNLL.

Este punto deja de manifiesto una discusión paradigmática más grande y profunda. La actual realidad de un «único libro de texto ideal para todos» responde a una mirada acotada sobre la educación y la calidad de esta. Por el otro lado, operacionalizar diferentes libros de textos ajustado a las realidades locales y que esto no profundice desigualdades de un país profundamente inequitativo, resulta en un desafío considerable.

En esta línea, en el seminario *Diálogos y perspectivas sobre el texto escolar y complementario* organizado por la Universidad de Chile en 2018, Paulo Slachevsky no solo cuestionó los mecanismos de las compras públicas, sino que aportó importantes reflexiones sobre este debate paradigmático:

«¿Cómo abrir espacio en estas licitaciones a textos que valoren las propuestas con identidad o con nuevos enfoques didácticos, que consideren lo local?

¿Cómo asegurar que los textos escolares y libros complementarios logren un mayor impacto en la calidad de la educación?

¿Cómo hacer para que el texto escolar más que instrumento «formateador» sea un medio para desarrollar el pensamiento, la curiosidad, la reflexión?

¿Cómo hacer para que el texto escolar deje de ser un instrumento desechable anualmente, sin mayor justificación? [...]

¿No es hora de pensar y abordar de manera más sistémica el tema de los libros escolares y complementarios, vinculándolos con otras variables del proceso educativo, de la producción intelectual del país, de la democratización del libro, de la diversidad y fortaleza de la industria editorial? ¿Acaso eso no podría contribuir a mayores efectos multiplicadores de esa política como en su impacto directo? [...]

¿Cómo garantizar la participación de evaluadores plurales, con distintas concepciones de la educación?».¹⁶¹

El expositor acaba su exposición afirmando: «No es coherente tener manuales de textos únicos en un país diverso. No existe un libro soñado único». De esta manera, la selección de un texto único, con mecanismos de compras públicas que provocan concentración, genera impactos negativos que permean a la industria, y también al proceso educativo. Esta estructura de toma de decisiones se convierte en una falla sistémica, teniendo una política sin criterios que favorezcan la democracia y diversidad.

Los criterios que siguen a la elección de un libro de texto único, ya sea de eficiencia o de aumento de calidad, pierden peso al mirarse otros indicadores del sistema. Por un lado, los precios que se pagan en los mercados público y privado por los libros de texto son muy diferentes, costos que acaban pagando las mismas familias. Por otro lado, la calidad de los textos queda en entredicho al no tener comparación alguna; el «estándar» es el mismo entre mercado privado y público, no existe una diversidad de oferta en la práctica para evaluar, y los textos son los mismos, año tras año. Esto imposibilita conocer la calidad de los textos, más allá del juicio de expertos en libros de texto, que son contratados para evaluar, sin mencionar que los expertos también tienen influencias e intereses que pueden afectar el proceso de evaluación.

Por lo tanto, es tremendamente importante poner en discusión los criterios que se utilizan hoy para las adquisiciones públicas. Ya sea cuestionarse si es que estos criterios cumplen con los objetivos implícitos que se arraistran históricamente; o si estos cumplen con los objetivos explícitos de la política nacional.

La concentración económica de los mercados

Otro obstáculo en la democratización del ecosistema del libro corresponde a la concentración económica de los diferentes mercados de compras públicas. Estos mercados presentan diferentes niveles de

161 El texto proviene de un borrador proporcionado por el autor de lo expuesto oralmente. No hay una versión disponible públicamente del texto escrito.

magnitud, destacando por lejos el mercado de textos escolares, donde el Estado provee de estos textos a más del 90% de los estudiantes a nivel nacional, y por lo tanto impacta a numerosas familias. Para muchas de estas familias los libros de texto y complementarios que reciben gratuitamente por parte del Estado representan un importante acercamiento al mundo literario y educativo.

En la teoría de mercados competitivos, aquellas empresas que sean más eficientes económicamente permitirían obtener costos más bajos de producción, y por lo tanto favorecer a los consumidores finales. Esta teoría tiene una buena acogida en mercados perfectamente competitivos, con empresas que toman precios dados por condiciones externas.

En el caso de compras públicas, las licitaciones y compras por Convenio Marco presentan reglas muy particulares (plazos limitados, licitaciones conjuntas, compromisos futuros, etc.), las que definen un mercado donde la eficiencia económica *per se* no es señal de mejores precios para los consumidores. Esto, porque se conjugan condiciones tanto de precio, de calidad y de plazos.

El caso de las compras públicas de libros a través de Convenio Marco representa reglas que se discuten periódicamente, y que son sujetas a modificaciones cuando se cumplen los plazos.¹⁶² Sin embargo, las compras públicas de libros de texto en Chile sufren escasas modificaciones y se ven permeadas por importantes factores: plazos, licitaciones conjuntas, políticas de reimpresión, entre otras cosas. Estas reglas han acabado por favorecer a pocas empresas editoriales, particularmente grandes y de capital extranjero con oficinas en Chile.

El informe de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) sobre textos escolares da cuenta de una disminución de la competencia de dicho mercado, y explica algunas medidas de las compras públicas que impactan en una disminución de la competencia. Por ejemplo, indican que los tiempos limitados para desarrollar productos y los requerimientos técnicos perjudican a las editoriales más chicas y con menos experiencia. También se menciona que la licitación conjunta de contenido e impresión (de las licitaciones de textos del

162 Es importante mencionar que al momento de cierre y publicación de este documento, el Convenio Marco para la compra de libros había sido cerrado y no existía en agenda la apertura de uno nuevo.

Mineduc), incide en una competencia insuficiente, y que la política de reimpresión (que permite al Estado poder reimprimir un texto discrecionalmente), podría impactar en que algunas editoriales deban presentar propuestas menos competitivas para prevenir riesgos.¹⁶³

Luego de describir cómo dichos mecanismos de compras públicas afectan la competencia en el mercado de textos, el informe concluye que los problemas también ocurren por la ausencia de una política de compras de largo plazo: «Lo mismo [efectos en disminuir la competencia] ocurriría con la falta de una política pública de largo plazo de compra de textos escolares, lo que impactaría tanto en eficiencia como en la posibilidad que competidores puedan entrar al mercado».¹⁶⁴

Estos mecanismos de compra pública identificados por la FNE se arrastran históricamente y el mismo informe describe que la competencia ha disminuido sistemáticamente en las últimas décadas. En el seminario *Diálogos y perspectivas sobre el texto escolar y complementario*, Slachevsky también cuestionó en detalle algunas de las exigencias de licitaciones de textos escolares que favorecen la concentración y obstaculizan la participación de actores:

«¿Cómo evitar la concentración y favorecer la diversidad en la oferta y compra de textos escolares y libros complementarios? ¿Cómo asegurar que existan tiempos en cada etapa del proceso de licitación que realmente posibiliten una amplia participación?

Aunque se conocen las bases curriculares, no están disponibles las pautas de evaluación con anterioridad ni el enfoque didáctico del currículo, por lo que no es posible adelantarse al proceso de licitación en la preparación del producto. ¿Por qué no trabajar con mayores tiempos en esos procesos?

¿Por qué no encargar la *Guía didáctica del Docente* a quienes ya tengan aprobado el texto, reduciendo así el alto costo de participación? ¿para reducir las barreras económicas para participar de las ofertas, por qué no establecer etapas en que se participa con el plan de la obra y un par de capítulos completos? ¿Por qué no separar la oferta digital del texto mismo? ¿Que solo las ofertas ganadoras tengan que producir la propuesta en formato digital?

Aduciendo argumentos en torno a la calidad y seguridad, se exigen muchas maquetas, altas garantías económicas, propuesta terminadas de libro, guía

163 FNE. *Op. cit.* p. 104.

164 *Idem.*

del profesor y digital, etc. Todo ello limita, para muchos, la posibilidad de participar por el alto costo que esto representa. ¿No están esas altas exigencias reduciendo la variedad y a fin de cuentas atentando contra la calidad misma de los textos?

Hasta ahora se eligen libros complementarios en un proceso cerrado sin ninguna transparencia en las razones de esa selección, no existiendo ninguna información previa para poder presentar propuestas. ¿Por qué no convocar a autores y editores para que puedan presentar propuestas de libros complementarios en los ámbitos que se requieren en vez de elegir sin informar previamente los temas y áreas en que se trabajará?». ¹⁶⁵

Como se mostró en el Cuadro 14, alrededor del 70% de las compras de textos escolares quedaron en manos de tres empresas editoriales; lo que muestra el Cuadro 16 es que cerca del 70% de todas las compras públicas referidas a libros en el año 2017 fueron a parar a cinco empresas editoriales; y el 40% de las compras públicas de libros para bibliotecas escolares en el año 2017 se distribuyeron en solo siete editoriales. Lo dramático de esta situación es que, del gasto público considerado para la lectura y el libro en 2017, un total de \$34.420 millones correspondió a gasto en libros de textos escolares. Una mayor efectividad y eficiencia en el ecosistema del libro se conseguiría dirigiendo esos recursos a la democratización del libro, logrando un mercado menos concentrado.

Además, aunque se defiendan los mecanismos de compras mediante argumentos de eficiencia presupuestaria, la perspectiva sistémica releva otras ineficiencias. Por ejemplo, las empresas adjudicatarias (principalmente Santillana y SM), aunque disminuyan el precio de sus textos al mercado público, muchas veces lo hacen a costa de aumentar los precios de sus textos (casi idénticos) en los mercados privados (paralelos a las librerías), provocando así consecuencias sistémicas que no son previsibles analizando un único mercado. ¹⁶⁶ El informe de la FNE describe las altas diferencias de precio entre ambos mercados.

165 El texto proviene de un borrador del mismo expositor, no disponible públicamente.

166 Se debe tener en cuenta que, desde la perspectiva de las familias, este mercado privado también es accedido por familias que llevan a sus hijos a establecimientos particulares subvencionados, que, aunque reciben textos del Mineduc, a veces exigen textos privados. Ya sea por preferencias de calidad, o por incentivos entregados por las mismas editoriales en sus visitas al establecimiento.

Desde otra perspectiva, la concentración en el mercado editorial escolar produce además un aumento en su poder de negociación frente al Estado. Cuando existe uno o pocos proveedores en un mercado (llamado «monopsonio» en la literatura económica), estas adquieren poder político para establecer ciertas reglas del mercado, ya que es importante para el vendedor mantener las transacciones. De usar ese poder de negociación, las pocas empresas compradoras pueden provocar un aislamiento sistemático de otras editoriales más pequeñas o diferentes, empujándolas fuera del mercado y profundizando la concentración.

Tanto el debilitamiento de la industria y los contenidos locales, como la concentración territorial y económica representan importantes obstáculos para la democratización del libro en Chile. Todos estos factores tienen un correlato en la falta de lógica sistémica del gasto público: criterios distintos en las compras públicas podrían generar efectos multiplicadores, mayor refuerzo regional y mayor duración en los fondos concursables podrían fortalecer los territorios, y mayores recursos dirigidos a programas sistémicos y a bibliotecas públicas fortalecerían a la cadena productiva en su conjunto.

Conclusiones del capítulo

La Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 (PNLL) fue una política pública diseñada con la participación de ciudadanos y organismos públicos, y usó una implementación de naturaleza concertada, implementándose a través de comisiones técnicas de trabajo en diferentes ámbitos y regiones del país, con objetivos de largo plazos para el libro y la lectura. También comprometió la participación de diversas instituciones públicas a las que se les exigía reportar sus avances; primero en torno a un compromiso presidencial y, luego del cambio de gobierno, en torno a un compromiso con el esfuerzo en curso.

Su objetivo principal es crear las condiciones para la democratización de la lectura y el libro y el fomento a la diversidad, a través de la identificación de un ecosistema del libro, y de la propuesta de numerosas medidas de acción en cinco dimensiones (lectura, creación, patrimonio bibliográfico, industria e internacionalización, y marco jurídico institucional).

No obstante, los recursos que actualmente gasta el Estado de Chile apuntan a otros propósitos y dificultan la consecución del objetivo de la PNLL. En este aspecto se identifican dos grandes problemáticas en la relación entre gasto y PNLL: una falta de lógica sistémica en la definición del gasto y la presencia de obstáculos para la democratización. Estas barreras son producto del debilitamiento de la industria y los contenidos locales, la concentración territorial y la concentración económica.

Al momento de redacción y publicación de este trabajo, la PNLL ya se encontraba alcanzando el fin de su vigencia, y los indicadores utilizados muestran una ausencia de cambios en la forma de ejecutar el presupuesto dedicado al libro y la lectura en el país. No existe una coherencia entre el gasto y los propósitos de la política nacional, provocando una importante brecha entre un ecosistema eficiente y efectivo, y el actual sistema del libro.

El gasto público funciona, de forma implícita o explícita, como una herramienta de fomento de las industrias en las que es utilizado. Esto se cumple para diferentes sistemas públicos, por ejemplo, la innovación y las industrias creativas. Y, por lo tanto, existirán consecuencias en la forma de utilizar ese gasto como instrumento de política pública.

Se ha mostrado aquí que el gasto público en el ámbito de la lectura y el libro no se vincula con los propósitos orientadores de la política pública y genera ineficiencias en el ecosistema, porque provoca fallas sistémicas que debilitan la cadena productiva de autores, dibujantes, diseñadores, editores, impresores, libreros, distribuidores, bibliotecarios, y lectores. En definitiva, afecta la democratización y diversidad de la lectura, como propósito del ecosistema del libro.

De acuerdo con Emery y Ackoff, grandes exponentes de la teoría de sistemas, un sistema se vuelve funcional y efectivo en la medida en que sus partes se conjuguen e interactúen de manera tal que su valor de sistema agregado sobrepase el valor individual de sus partes. En este sentido, la distancia entre un sistema efectivo, como el propuesto por estos autores, y un sistema que no lo es, como el actual ecosistema del libro, se traduce en una brecha de ineficiencia sistémica.¹⁶⁷ En otras palabras, aunque la lógica de eficiencia

167 ACKOFF. & EMERY. *Op.cit.*

presupuestaria prime en varias de las decisiones de gasto público en Chile, se ha mermado la diversidad cultural y la democratización del libro, llevando a un ecosistema del libro altamente ineficiente.

En definitiva, la composición actual del gasto público en libro y lectura, que se arrastra históricamente con una lógica de corto plazo y no sistémica, se encuentra extremadamente concentrado en diferentes niveles. El gasto muestra una excesiva atención en el mercado educacional, y dentro de este, se encuentra mayormente enfocado en textos escolares, con énfasis en un único producto ideal a nivel nacional, y con una toma de decisiones agrupada en una única oficina central. Estas decisiones luego favorecen que pocas empresas acaparen gran parte de los recursos. Esta concentración, en definitiva, es inefectiva e ineficiente, y no responde a los principios democráticos de la Política Nacional de la Lectura y el Libro.

A su vez, se percibe una excesiva concentración territorial en la Región Metropolitana, en desmedro de las capacidades de desarrollo local de las demás regiones. Lo que al mismo tiempo dificulta la promoción de identidades y contenidos producidos localmente. Falta todavía mucho espacio por mejorar en cuanto al fomento de las lenguas originarias en términos de creación y traducción.

Frente a esto, se hace necesario rediseñar y redirigir el gasto para lograr un acoplamiento coherente entre los recursos, como herramienta de fomento, y los objetivos democráticos propuestos. Este acoplamiento debe verse acompañado por un monitoreo permanente del sistema, con indicadores de bibliodiversidad como los propuestos en este trabajo. Son estos mismos indicadores los que muestran, actualmente, una baja variedad de actores, y altos desbalances en la participación de los mercados.

Capítulo 5

Conclusiones y propuestas

Dificultades históricas: lógicas de corto plazo y falta de integridad sistémica

Al mirar en perspectiva histórica las decisiones sobre gasto público de libro y lectura en Chile, es posible afirmar que no existió, desde finales del siglo XIX hasta el siglo XXI, una intención de establecer propósitos de largo plazo para su fomento. Tampoco un uso intencionado del gasto público como herramienta de Estado.

En la República Parlamentaria se fomentaron principalmente las ediciones de escritores reconocidos y se desarrollaron algunas pocas grandes bibliotecas públicas, con una población altamente analfabeta. En la República Presidencialista se dirigieron importantes esfuerzos hacia la alfabetización de la población, aunque sin un apoyo sistémico que fortaleciera la cadena de producción del libro y su agregación de valor. Aparecieron, a finales de dicho período, impulsos desde el Estado de fortalecer industrias relacionadas al libro, como la papelería y la imprenta; lo que culminó a su vez con la inédita editorial Quimantú que editó, imprimió y distribuyó una inmensa cantidad de ejemplares. Esto, antes de que el golpe de Estado de 1973 cambiara el campo cultural. Durante la dictadura se reprimió fuertemente el mundo cultural, y paradójicamente, se expandió la red de bibliotecas públicas, aunque sin una inyección efectiva de recursos al mundo del libro, salvo por una creciente compra de textos escolares. En la última década del siglo XX, y en una población alfabetizada pero fuertemente golpeada por la dictadura, surgen recursos, mecanismos e instituciones que se dedicarían al fomento de la cultura en general, y del libro en particular.

La apertura del mercado nacional a los mercados globales, la institucionalización de compras públicas, la generación de programas de soporte informático y capacitaciones en bibliotecas públicas, y los fondos concursables del Fondo del Libro, implican, a inicios del siglo XXI, una fuerte inyección de recursos, complejizando así la interacción de actores que hoy estructuran el ecosistema del libro. Este nuevo esquema se plasma en estrategias a nivel nacional, a partir de las sucesivas políticas culturales y del libro.

Con la implementación de la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 (PNLL) se logra un importante hito histórico: se estructura, de manera democrática y participativa, una estrategia nacional con propósitos claros y medidas de acción con responsables directos, definiendo en el papel un ecosistema. Esta representación gráfica cumple un potente rol simbólico y práctico en el (auto) reconocimiento de los actores que conforman el sistema. Es de la mano de ese esquema que es posible hacer una invitación amplia a la participación.

Sin embargo, esta reciente definición carece de acoplamiento efectivo con los recursos que dedica el Estado para la lectura y el libro, porque estos no apuntan a su democratización, a la diversidad ni al rescate de la producción local intelectual. Más aún, las implicancias que tiene el gasto público derivan en fenómenos que atentan directamente contra estos propósitos: generan fallas sistémicas, debilitan la cadena del libro y concentran, de manera alarmante, territorial y económicamente la participación.

Así, avanza por un camino un gasto heredado históricamente bajo las lógicas de corto plazo y de eficiencia presupuestaria, y paralelamente se delimita una intención democratizadora, con objetivos concretos y medidas de acción, que, sin embargo, se ve entorpecida por lo primero.

Rediseño del gasto público para favorecer la democratización del sistema

La PNLL estableció para su implementación comisiones de trabajo que reúnen a numerosos actores, entre ellos funcionarios de instituciones públicas y profesionales del mundo del libro. Estos espacios únicos se convierten en instancias de discusión que son cruciales para la

validación y generación de política pública. En aquellas mesas, y en las futuras que provengan para otras políticas del libro y la lectura, no solo se debe discutir la orientación del gasto público, sino que deben participar quienes tienen el poder político para redirigir el gasto. Más aun, se debe velar porque exista la voluntad política de hacerlo. Para ello, la política pública debe mantenerse como compromisos de Estado, que supere solo las intenciones de los gobiernos «de turno». Es primordial, para esto, que la sociedad civil organizada siga exigiendo sus derechos y la rendición de cuentas necesarias para mantener a la clase política comprometida.

Uno de los principales obstáculos para la democratización y la diversidad es el desbalance, ya sea de actores o de poder de decisión, en cualquier plano del sistema. Hoy en día los recursos están altamente concentrados, en diferentes niveles, y se hace necesario rediseñar la composición del gasto para mejorar el avance hacia mayor democratización y producción intelectual local dentro del ecosistema. Este rediseño solo será posible en base a la voluntad política y legislativa de los poderes estatales.

Concentración dentro del gasto público para el libro y la lectura

En un primer nivel de concentración se encuentra la centralidad absoluta que tiene el mercado editorial educacional por sobre otros campos de creación, difusión, producción y consumo del libro. En este sentido, y sin poner en duda la relevancia que tiene para una sociedad el ámbito educacional, es importante visualizar los subsistemas que se están favoreciendo y otros que pueden estar siendo perjudicados. Las bibliotecas son fundamentales, y cuando las comunidades hacen uso de ellas se vuelven verdaderos espacios cívicos. La estructura de la red de bibliotecas públicas en el SNBP, y el hecho de que tengan una estrecha relación con los municipios, permite una conexión única con el territorio, con los ciudadanos y con los lectores. Esta coyuntura al nivel local es única y puede ser aprovechada para fortalecer la democracia y la diversidad.

El Plan Nacional de Lectura aprovecha y fortalece esta realidad local, a través de la promoción del uso y fortalecimiento de las bibliotecas escolares CRA. También profundiza la descentralización impulsando la coordinación regional de los planes de lectura. Aun cuando al

término de vigencia de la PNLL no todos los planes regionales han podido ser diseñados e implementados, significa un importante avance. Particularmente en la vinculación que buscan los planes de lectura con las bibliotecas públicas.

Es impensable, considerando la relevancia que tienen las bibliotecas para la conexión local de los lectores con los libros, que estas no tengan un espacio privilegiado dentro de los recursos dirigidos por el Estado. El presupuesto a nivel de biblioteca pública es muy inferior a lo esperado para el rol que cumplen. Como planteaban Sáez y Mardones en 2014:

«A pesar del incremento en los recursos para adquisición de libros para bibliotecas públicas, estas aún representan una proporción ínfima de lo necesario para transformar verdaderamente a la biblioteca pública en el instrumento de privilegio para un acceso democrático al libro. El presupuesto anual actual para ese objeto, es equivalente a la venta de un solo mes, de una de las dos grandes cadenas de librerías del país».¹⁶⁸

En el mismo plano de análisis, la centralidad del gasto en libros de texto se contrapone a otros aspectos educacionales. Por ejemplo, llama la atención que en el Plan Nacional de la Lectura no se mencionen los libros de texto, ni el Programa de Textos Escolares del Mineduc, aun cuando parte central del Plan es el fomento y promoción de las bibliotecas escolares CRA. Esta clase de disecciones perjudican el enfoque sistémico. Es injustificable decir que los libros de texto no se relacionan a la lectura, cuando son justamente el vehículo principal de la enseñanza, particularmente en lengua escrita, en las aulas chilenas. Y demás está mencionar que, a nivel de industria, varias de las editoriales que participan de la venta de textos también participan de los otros mercados de ventas de libros, por lo tanto, son mercados mutuamente influenciados.

La invitación es a pensar en una forma sistémica: cómo puede una inyección de recursos tan grande como la compra de textos escolares y libros para bibliotecas CRA permear también al resto de los componentes del ecosistema. Una alternativa es, desconcentrando el mercado y afectando a más editoriales, que consecuentemente afectarán el resto de la cadena del libro. Otra alternativa es abriendo

168 SÁEZ & MARDONES. *Op. cit.* pp. 111-112.

la discusión para el involucramiento de las comunidades escolares locales, que utilicen las bibliotecas como espacios creativos para participar de la oferta y demanda de este mercado, a partir de la discusión sobre el libro de texto a nivel nacional.

Por otra parte, aunque en el Programa de Adquisiciones subyace una lógica sistémica que logra promover círculos virtuosos en el ecosistema, se ha quedado estancado en cuanto a su alcance y presupuesto, impidiendo la llegada a todas las bibliotecas a nivel nacional. Más aun, es esperable que presente algunas problemáticas en cuanto a la logística de distribución y la llegada de los libros a las bibliotecas, por ser esto tan desafiante. Robustecer este tipo de programas, subsanando las dificultades e impulsando su objetivo sistémico, es un aspecto central.

Reformular el gasto público para lograr más objetivos sistémicos, impulsando círculos virtuosos, y menos concentración económica, será el desafío principal de una futura hoja de ruta que guíe al fomento de la industria del libro y la lectura.

Concentración en la toma de decisiones y criterios de compra

En un segundo nivel de concentración están las oficinas de la Administración Central del Estado, que toman decisiones para todo el país, en términos de libros para bibliotecas, libros de textos y libros para bibliotecas escolares CRA. El impacto de esta centralización adquiere su máxima expresión con la decisión y repartición de libros de textos únicos para todo el país; pero también se manifiestan en las adquisiciones de libros para bibliotecas públicas.

Por un lado, abrirse a la posibilidad de libros producidos localmente, con experiencias y vivencias próximas a los territorios permite pensar en una mejor experiencia de los lectores. Por otro lado, descentralizar la toma de decisiones (por ejemplo, aprovechando la creación de los Servicios Locales de Educación Pública¹⁶⁹) abre espacios de participación a toda una cadena productiva a nivel local: autores, universidades, editores, impresores, dibujantes, libreros, etc.

169 Aunque este punto no se desarrolla aquí en profundidad, la experiencia innovadora de los Servicios Locales de Educación Pública puede ser una oportunidad única, pues estos por ley deben generar nuevas instancias de participación con las comunidades escolares.

La toma de decisiones, en cualquier plano, se ve influenciada por diferentes criterios. Es importante tener en consideración cuáles son dichos criterios en la compra de libros, pues estos afectan finalmente a toda la diversidad del ecosistema. Por ello, sería beneficioso que quienes toman las decisiones de compras de libros (bibliotecarios, funcionarios de las coordinaciones regionales, jurados de fondos concursables) complementen criterios emanados de diferentes instancias, como el interés de los lectores, el criterio experto-artístico, y la didáctica (en libros para niños), entre otros. En esta línea, los criterios de decisión de los programas públicos también deben ser transparentados y estandarizados, para verse beneficiados de este complemento, para favorecer la diversidad.

Aunque se crea que la diversidad puede traer consigo una disminución de la calidad (de los libros o de los textos escolares, por ejemplo), este riesgo debe abordarse a partir del apoyo a la oferta. Esto es, se pueden utilizar los mismos fondos concursables, o programas permanentes, para fortalecer la cadena de producción del libro, desde los autores hasta los productores, involucrando instituciones con larga experiencia técnica como las universidades. Experiencias exitosas de «incubadoras» se han visto en la producción de películas y de animación, tanto en Chile como en el resto de Iberoamérica. Programas como estos tienen efectos sistémicos, y a la larga, beneficios sobre todo el ecosistema.

El desafío se encuentra en cómo poner el énfasis en la forma en que se toman decisiones dentro del sistema. La forma de tomar decisiones también impacta, de alguna u otra manera, en los resultados «aguas abajo». La lógica sistémica motiva a mirar cuáles son las consecuencias previstas e imprevistas que tiene, «a la larga», la forma de tomar las decisiones.

Concentración en los mecanismos de compras públicas

En un tercer nivel de concentración se encuentran los mecanismos de compras públicas que favorecen a un número acotado de empresas. Para evitar la concentración de los mercados, que generan fallas sistémicas, se deben cambiar las reglas y criterios de compras públicas. Hoy en día estos mecanismos favorecen la concentración

y obstaculizan la participación de empresas más pequeñas y nuevas, dañando directamente la democratización del mercado.

Además, si esos mecanismos favorecen a empresas de capital extranjero, en vez de empresas de capital local, se pierde potencial de fomento de los recursos inyectados en las cadenas de producción local del libro. Alternativamente, si el fomento impactara a más empresas, esto tendría efectos positivos sobre más empresas pequeñas y medianas que se dediquen a agregar valor en la cadena del libro: productoras de papel, imprentas, diseñadoras, dibujantes, editoriales, librerías, distribuidoras, etc.

Por supuesto, estas y otras alternativas deben ser estudiadas. Muchas de las medidas de acción propuestas en la PNLL ya apuntan directamente al avance en materia de democratización y producción de contenidos locales; lo que se necesita es dotarles de recursos que permitan una aplicación efectiva.

Monitoreo y evaluación de la política nacional

Toda política pública debe ser monitoreada y evaluada, con el fin de retroalimentar el diseño de esta, asegurar de esa forma el cumplimiento de sus objetivos y confiar en un adecuado gasto de los siempre escasos recursos. En sí mismas, las políticas públicas deben funcionar como un ciclo, en el que la evaluación alimente el rediseño y la implementación de modificaciones.¹⁷⁰

La PNLL presenta como medida explícita (en su propósito orientador de Marco Jurídico Institucional) en el N° 8 «Implementar un sistema de evaluación y seguimiento para la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020, que disponga de estudios y estadísticas levantadas de forma permanente para estos efectos».¹⁷¹ El sistema instaurado, a partir de la planilla de seguimiento, que identifica aquellas acciones que dan como implementadas algunas de las medidas comprometidas, es un excelente instrumento para rendir cuenta de los avances del proceso de la política. Pero, no es una herramienta adecuada de monitoreo y evaluación a nivel cualitativo, ni cumple con las altas expectativas que se tienen sobre una política tan participativa como esta.

170 Para profundizar en este ciclo, véase la estructura sugerida en LAHERA. *Op. cit.*

171 CNCA. *Op. cit.* 2015. p. 38.

Reunir en porcentajes de avance medidas tan cargadas simbólicamente (como el catálogo editorial, como las cuotas para compras públicas, como reformas a la Ley, como la introducción de la protección de patrimonio bibliográfico, entre otras) es «dar palos de ciego». Para el seguimiento y monitoreo de esta variedad de medidas debiese dotarse de las capacidades de gestión a cada una de las comisiones técnicas, descentralizando el seguimiento y abriéndose paso a un monitoreo y evaluación de naturaleza participativa. Es importante contar con indicadores de medición del sistema que den cuenta de la diversidad de participación de los diferentes actores en los distintos subsistemas. Los indicadores propuestos en este trabajo permiten hacer ese monitoreo, alimentando la discusión de rediseño del gasto y la política para apuntar mejor a los objetivos planteados.

Al mismo tiempo, una instancia de evaluación formal y académicamente rigurosa es de vital importancia para la actualización y renovación de la política nacional. Dimensiones importantes de la política, como la capacidad de agencia de la Secretaría Ejecutiva, el modelo de gestión y coordinación de la política, las limitantes del presupuesto, las restricciones sobre los equipos ejecutores, los amarres institucionales, la insularidad de los responsables, la participación de la sociedad civil, el diseño y gestión del sistema, entre otros muchos componentes de la política, deben ser analizados minuciosamente. Una evaluación de esta naturaleza, por ejemplo, podría despertar alarmas respecto a la falta de participación de actores tan relevantes como el Mineduc en las mesas de trabajo, donde este es responsable directo. Esta labor debe ser encargada a evaluadores externos, con capacidad de análisis crítico y con la suficiente *expertise* para dar propuestas concretas de mejora para la implementación de la política.

Se propone, para efectos de monitoreo de la política, contar con un observatorio de indicadores de participación, que se alimenten de información ya producida por el registro de ISBN y las compras públicas. Este puede tomar la forma de una plataforma digital, que se actualice en tiempo real y que cuente con visualización clara y atractiva de la situación del sistema. Los indicadores propuestos en este libro pueden servir como base para ello.

Por otra parte, el monitoreo y la evaluación de la PNLL son un aporte fundamental para el diseño de la política que abarque el quinquenio

2020-2025, o un periodo mayor. Representa un gran peligro para el ecosistema entrar en un período temporal en que no se cuente con una política pública vigente, ya que significa navegar a la deriva sin un rumbo específico. Esta perspectiva es aún peor si se considera el importante esfuerzo participativo realizado para construir la PNLL.

El monitoreo y la evaluación de la política es un importante ejercicio reflexivo y de aprendizaje, a nivel de sociedad, que permite mirar el avance logrado en este período, y dibujar los objetivos para el futuro. Es una experiencia que no debe ser olvidada, ni dejada a trivialidades.

Reflexiones finales basadas en la contingencia

Finalmente, cabe reflexionar sobre cómo este trabajo de análisis y discusión relacionado con el gasto público cabe dentro de la situación social reciente en Chile. En octubre de 2019, a raíz del llamado «estallido social», quedó claro que la ciudadanía chilena exige mayor responsabilidad de los políticos y gobernantes para actuar sobre un sistema históricamente desigual e injusto. Estas desigualdades han «chorreado» también hacia el ámbito cultural.

Las demandas sociales que han surgido desde hace décadas, con mayor fuerza durante las manifestaciones posteriores a octubre de 2019, apuntan a una mayor justicia y democratización de los diversos sistemas sociales en Chile: la educación, los servicios de salud, el ahorro previsional, el manejo de recursos naturales, el transporte público, la protección laboral, el acceso a la cultura, entre muchos otros. Dentro de estas demandas sociales destaca particularmente la necesidad de reconocer *de facto* a los pueblos originarios y su importancia en la cultura y diversidad del país, con muchísima más fuerza luego de la brutal represión en La Araucanía y la inminente muerte de la herencia kawésqar en Magallanes.

Atraviesa las demandas sociales una búsqueda por la participación: querer ser reconocido. La percepción de injusticia y desconfianza hacia el sistema en general se puede leer como una sensación de marginación, que genera rabia, descontento, y frustración, por recibir una mala educación, al pasar por esperas eternas en los servicios de salud, y al tener que desembolsar grandes gastos para acceder a servicios básicos. El sistema es desigual y beneficia a quienes tienen más recursos económicos.

El ecosistema del libro tiene como propósito justamente lo contrario: democratizar el acceso al libro y la lectura, y la participación amplia en la creación, los saberes, el patrimonio bibliográfico y todo lo relacionado a ellos. La diversidad cultural, particularmente en el libro, es una especial dentro de las demandas sociales esgrimidas en el día de hoy.

Dentro de este esquema, el presente trabajo busca avanzar hacia esos objetivos describiendo a los lectores y ciudadanos un problema actual en la manera de hacer política pública en Chile. Con este trabajo se busca dotar de información sobre lo que sucede en un sistema altamente importante para la sociedad: el mundo del libro y la lectura. Se necesita, en tiempos como estos, información empírica y descriptiva para exigir una dirección adecuada de las políticas públicas.

Más que nunca hoy deben discutirse los principios que fundamentan las decisiones políticas y económicas del país, particularmente la valoración de la eficiencia presupuestaria y de corto plazo por sobre la diversidad cultural. Es fundamental discutir las fallas sistémicas que ocurren al tomar ciertas opciones por sobre otras, los mecanismos públicos que obstaculizan la participación, y la toma de decisiones centralizada. Es importante reflexionar sobre el ideal educacional que buscamos y los soportes que deseamos para lograrlo.

En el plano cultural, no deben perderse de vista las dinámicas de concentración que atentan contra la diversidad. La participación excesiva de algunos países por sobre otros, tanto en Chile como en el resto de América Latina, y en diferentes industrias –Estados Unidos en el cine y la televisión, España en la literatura, por ejemplo– responde a la herencia de la historia, marcada por una serie de relaciones políticas y económicas. La presión de determinadas corrientes ideológicas y de territorios más poderosos, sigue presente de manera fuerte, y afecta la capacidad de manifestarse a las expresiones propias y locales de la región. Todavía se mantienen en el mundo flujos desiguales de información y recursos, descritos en la lógica Norte-Sur, y en el colonialismo cultural.

Chile necesita de un ecosistema del libro diverso y equitativo, para hacer frente a los desafíos del siglo XXI, y para dotar a sus ciudadanos de un pensamiento crítico de construcción de futuro. La lectura potencia y fortalece el pensamiento propio y encamina al lector hacia la libertad.

Postfacio

PAULO SLACHEVSKY CH.

Poder leer el presente estudio de Andrés Fernández constituye un hecho inédito y profundamente significativo para quienes están interesados y comprometidos con los temas del libro y la lectura, la educación y la cultura en nuestro país. Debería ser materia de interés general, pues bien sabemos cómo inciden los niveles de comprensión lectora en las posibilidades de desarrollo y vida digna de las personas y la sociedad, pero los hechos a veces muestran otra cosa. Los debates en torno a la cultura y al libro, son una y otra vez tema de tercer orden en la agenda pública y en las políticas públicas. Por ello mismo, investigaciones como la presente revisten tanta importancia: entregan elementos fundamentales para seguir relevando el rol estratégico de buenas políticas y acciones en la materia, posibilitando también mejorar, fortalecer y, a la larga, tener efectos multiplicadores de cada medida que se implementa

Estudiar críticamente el gasto público en el ecosistema del libro, por más que conlleve bucear en cifras y gráficos, no se reduce a un tema de carácter técnico, menos a un tema neutro. La democratización del libro en nuestras sociedades es una condición necesaria para tener democracias participativas, con sujetos despiertos, activos. No es casual que el libro y la lectura hayan estado presentes en los discursos públicos desde el momento mismo de la independencia, como da cuenta Bernardo Subercaseaux en la *Historia del libro en Chile*, tampoco que Salvador Allende destacará la importancia de tener una biblioteca y también un jardín infantil, en cada población de nuestro país. La mirada de largo plazo que Andrés Fernández nos entrega, permite desentrañar y relevar la acción pública en lo que debería ser el motor de esa democratización, como también del ecosistema local y de la industria nacional.

Si bien ese «gasto» ha crecido mucho desde el fin de la dictadura, este ha tenido un impacto limitado en el desarrollo económico y cultural del sector. La concentración del mismo en manos de grandes grupos del mundo de la edición instalados en el país, o distribuidos por terceros en Chile, como la marginación de la producción local, han impedido que este pueda jugar el rol de impulsor que active un círculo virtuoso para la creación y producción intelectual propias, fortaleciendo el ecosistema del libro. También, el desbalance en su destino, centrado fundamentalmente en libros de textos, como un simple instrumento sin articulación y relación con otros usos, ha limitado significativamente su impacto.

Son millones los libros de texto que el Ministerio de Educación ha repartido por décadas a los escolares, miles de millones de pesos los que se han invertido. ¿Acaso, no se podría esperar que en el tiempo esa política impactara positivamente sobre los niveles de comprensión lectora, como en la relación de los jóvenes con los libros? Como lo demuestran las mediciones de competencias básicas realizadas por el Centro Microdatos de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile entre los años 1998 y 2013, no hay mayor variación en los niveles de comprensión lectora de la población chilena. Tampoco, al parecer, en la calidad de la educación, asunto crítico en los debates públicos de estos últimos años. Preguntas como esta fueron parte de los más de 15 puntos críticos del documento que elaboró la *Subcomisión de textos escolares* de la *Comisión de compras públicas* de la *Política Nacional de la Lectura y del Libro 2015-2020*. La ausencia constante de quienes representaban al Ministerio de Educación, como su falta de respuesta, impidieron todo debate y avance en relación a la medida de la política, que buscaba una mejora continua de la política pública respecto a la calidad de textos escolares y complementarios, buscando obtener mayor impacto en la calidad de la educación, y efectos multiplicadores que favorezcan una mayor valorización del libro por parte de los estudiantes, y la democratización del mismo en Chile.

Si se aplicaran las medidas de la Política Nacional de la Lectura y del Libro, que buscan «Crear las condiciones para el desarrollo de una industria del libro nacional y regional sostenible, en formato impreso y electrónico, que permita incrementar y fortalecer la producción creativa e intelectual, así como la producción y circulación

editorial que asegure un intercambio equilibrado del libro chileno dentro del país, con América Latina y el mundo, poniendo en valor la bibliodiversidad, el desarrollo del pensamiento local, indígena y de las diversas manifestaciones de nuestras expresiones culturales: urbanas, rurales, indígenas y no-indígenas», como esta señala, la situación se habría podido revertir, logrando, de esta manera, que el gasto público en libros pueda tener una amplia gama de efectos positivos directos e indirectos sobre el sector del libro, la educación, la cultura, la democracia y el desarrollo del país, efectos que el libro y la lectura potencialmente tienen. Pero bien lo ha mostrado Andrés, entre lo dispuesto por la política del libro y la práctica efectiva de las instituciones públicas, en particular el Ministerio de Educación que concentra gran parte del gasto público en libros, hay una gran distancia.

La misma implementación participativa de la política del libro, posibilitó ver el blindaje de ciertos programas e instituciones públicas frente a la discusión, al debate y la crítica, asumiéndose como espacios cerrados e impermeables a todo cambio. De hecho, en más de cuatro años de funcionamiento de la Comisión de Compras Públicas, bajo dos gobiernos diferentes, no se logró ningún cambio efectivo, tampoco ninguna discusión de fondo con el Ministerio de Educación, parte integrante de la misma comisión. Esto a nivel de altos directivos, como a nivel de los equipos de trabajo en la materia, como si la Política no existiese, pese a la constante insistencia de quienes estaban a cargo del tema en el Consejo del Libro y la Lectura y de los participantes de la sociedad civil en la comisión.

Como señalé en el seminario que organizó en mayo del 2018 el Consejo Nacional del Libro y la Lectura, junto a la comisión de compras públicas y el Observatorio del Libro y la Lectura de la Universidad de Chile, en tiempos de dictadura la crítica frontal era tratada de subversiva, por lo que era reprimida y censurada. En nuestra democracia, lamentablemente, la crítica sigue molestando, por lo que se evita, se ignora, se silencia. Sin embargo, no podemos perder la enorme oportunidad de repensar lo que se ha hecho, de potenciar la diversidad y con ello, enriquecer el ejercicio democrático en su más amplio sentido. Si no revisamos críticamente nuestro quehacer, ¿cómo mejorar?, ¿cómo avanzar?

Reflexionar y actuar a mediano y largo plazo, aunar esfuerzos y acciones, mirar críticamente lo realizado, mejorar las formas de operar y la incidencia de esos pequeños mundos cerrados —como son muchos de los programas que trabajan en torno al libro y la lectura en las instituciones públicas—, debatir entre diversos actores del mundo del libro, entre otras acciones, constituye el enorme potencial de tener una Política Nacional de la Lectura y del Libro como carta de navegación, además de favorecer un círculo virtuoso para el libro y la lectura en nuestro país. En ello, el estudio de Andrés, que toca un aspecto neurálgico como es el gasto público, colabora enormemente. Esperemos que este trabajo pueda alimentar efectivamente la construcción y posterior implementación de la nueva política que es urgente diseñar e implementar para dar una continuidad más activa y efectiva a la que este año se termina.

Las políticas públicas en cultura y en el libro, y el gasto público asociado, pueden marcar una gran diferencia para el futuro, pues no se trata solo de un tema de acceso al libro y la lectura, del consumo cultural, sino de cambiar el vínculo de los niños, jóvenes y ciudadanos en general con el libro, con la lectura y la escritura, potenciando una relación diferente —más activa y protagónica— con la palabra, la cultura y el conocimiento, en tanto sujetos creativos, pensantes, partícipes.

Por todo ello es significativa la investigación que está en vuestras manos. Espero que el autor siga tenazmente profundizando en estas materias, y que, poco a poco, ello contribuya a que todos nos vayamos abriendo a la escucha, fortaleciendo la reflexión crítica y el actuar conjunto, sistémico y solidario como lo pretende la Política Nacional de la Lectura y del Libro, en favor de la democratización del libro y de un ecosistema del libro rico y diverso.

Referencias en orden alfabético

- ACKOFF, RUSSELL L. & EMERY, FRED E. *On purposeful Systems*, Aldine-Atherton: Chicago, 1972.
- ACOSTA, CARINA, ANWANDTER, CHRISTIAN, GONZÁLEZ, PAULO Y VALENZUELA, ALEJANDRO. Mecanismos y criterios de selección de libros en Chile. Santiago: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. 2017.
- AGUILERA, SILVIA. Políticas públicas en cultura, una condición necesaria para la democratización del libro y la bibliodiversidad. *Comunicación y Medios n. 27*. 2013. pp. 147-157.
- BENHAMOU, FRANÇOISE, & PELTIER, STÉPHANIE. How should cultural diversity be measured? An application using the French publishing industry. *Journal of cultural economics*, 31(2). 2007. pp. 85-107.
- BENINGTON, JOHN & MOORE, MARK. *Public Value in complex and changing time*. En: BENINGTON, John & MOORE, Mark. (Eds.) *Public value: Theory and practice*. Macmillan International Higher Education, 2011. pp. 1-30.
- BERGOT, SOLÈNE «Quimantú: Editorial del Estado Durante la Unidad Popular» *Pensamiento Crítico: Revista electrónica de Historia N° 4*. 2004.
- BESA, C., & AGUAYO, B. *El futuro en riesgo: nuestros textos escolares*. En EYZAGUIRRE, B. & FONTAINE, L. (Eds.). *Estudios Públicos N° 68*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1997.
- BONNEFOY, JUAN CRISTÓBAL., & ARMIJO, MARIANELA. *Indicadores de desempeño en el sector público* (Vol. 45). United Nations Publications, 2006.
- BOURDIEU, PIERRE. Une révolution conservatrice dans l'édition. *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 126, n.1, 1999. pp. 3-28.
- BOZEMAN, BARRY. *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press. 2007.
- BRAVO VARGAS, VIVIANA. «Quimantú, palabras impresas para la Unidad Popular». *Istor: revista de historia internacional*, 2013, pp. 47-76.
- BRODSKY, RICARDO. La Mesa y la Política del Libro: una experiencia inacabada. *Comunicación y Medios n. 27*, 2013. pp. 163-169.

- CAMPOS HARRIET, F. *Desarrollo educacional 1810-1960*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1960.
- CEPI. Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) del Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. *Informe Final*. 2018.
- CNCA *Política Nacional del Libro y la Lectura*. Santiago: Gobierno de Chile. 2006.
- CNCA. *Chile quiere más Cultura, definiciones de política cultural 2005-2010*. Santiago: Gobierno de Chile. 2005.
- CNCA. *Plan Nacional de Fomento de la Lectura Lee Chile Lee*. Santiago: Gobierno de Chile. 2011.
- CNCA. *Plan Nacional de la Lectura 2015-2020*. Santiago: Gobierno de Chile, 2015.
- CNCA. *Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020*. Santiago: Gobierno de Chile. 2015.
- DIPRES. Informe Final Evaluación Programa Recursos Educativos Centro de Recursos de Aprendizaje (Bibliotecas CRA). 2003.
- DIPRES. Informe Final de Evaluación Programa Red de Bibliotecas Públicas, Biblioredes, 2016.
- EL MOSTRADOR. A un año de lanzada la Política Nacional del Libro, editores temen que la implementación esté haciendo agua. [En línea] 21 abril, 2016. [Citado el: 05 de 12 de 2020.].URL: <https://www.elmostrador.cl/cultura/2016/04/21/a-un-ano-de-lanzada-la-politica-nacional-del-libro-editores-temen-que-la-implementacion-este-haciendo-agua/>
- ERRÁZURIZ, LUIS HERNÁN. «Dictadura Militar en Chile: Antecedentes del golpe estético-cultural». *Latin American Research Review*. 44(2), 2009.
- EYZAGUIRRE, B. & FONTAINE, L. (Eds.). Estudios públicos N°68. Santiago: Centro de Estudios Públicos. 1997.
- FARRELL, JOSEPH P., & HEYNEMAN, STEPHEN. P. *Textbooks in the Developing World: Economic and Educational Choices*. EDI Seminar Series. Publications Sales Unit, The World Bank, 1989.
- FERNÁNDEZ VERGARA, ANDRÉS «Leyes, políticas públicas, instituciones y dispositivos de fomento al libro y la lectura en América Latina» *Biodiversity Journal*, «*Les politiques publiques du livre*», 2019.
- FNE. *Estudio de Mercado sobre Textos Escolares (EM04-2018)*. Santiago: División de Estudios de Mercado, 2019.
- GAJARDO POBLETE, CARLA. M. *Textos escolares: la problemática para el caso de Chile*. *Scholar Texts: Chile's problematic*. s/f.
- HAWTHORNE, SUSAN. *Biodiversidad: Un manifiesto para las editoriales independientes*. Santiago: JC Sáez Editor, 2018.

- HEYNEMAN, STEPHEN. P. La función de los libros de texto en un sistema de educación moderno: hacia una educación de buena calidad para todos. *Primer seminario internacional de textos escolares SITE*, 2006.
- _____. The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000. *International journal of educational development*, 23(3), 2003, pp. 315-337.
- KLEES, STEVEN J. World Bank education policy: new rhetoric, old ideology. *International journal of educational development*, 22(5), 2002. pp. 451-474.
- LAHERA, EUGENIO. *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- LOCKHEED, M. E., & HANUSHEK, E. A. *Improving the efficiency of education in developing countries: Review of the evidence*. World Bank, 1987.
- LÓPEZ DE MATURANA, Desiree. JUNJI y la nueva institucionalidad: la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), en el marco de la reforma de la educación parvularia chilena. 2016.
- MARTÍNEZ BAEZA, SERGIO. *El libro en Chile*. Santiago, 1982.
- MOORE, MARK H. *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press, 1995.
- MOYA, GABRIEL Y FUENTES, LORENA (coordinadores). *Un lugar para los libros: Reflexiones del Encuentro Nacional sobre Cultura Escrita y Prácticas Lectoras*. Santiago: LOM Ediciones, 2016.
- MULCAHY, KEVIN. V. *Cultural Policy*. En PETERS, Guy & PIERRE, John (Eds.), *Handbook of Public Policy* Londres: SAGE, 2006. pp. 265-280.
- NAVARRO, ARTURO. *Cultura: ¿Quién paga? Gestión, infraestructura y audiencias en el modelo chileno de desarrollo cultural*. Santiago: RIL editores. 2006.
- _____. *Infraestructura y Gestión Cultural*. 2013 . [En línea] 05 de 11 de 2013. [Citado el: 28 de 04 de 2020.] <http://arturo-navarro.blogspot.com/2013/11/la-prensa-chilena-en-tiempos-de-colera.html>.
- PÉREZ NAVARRO, CAMILA. & SILVA SALINAS, CAMILA. «Educación y proyectos desarrollistas: discursos y práctica de alfabetización popular en Chile, 1960-1970». *Cuadernos chilenos de historia de la educación* N° 1. Jun. 2013.
- POBLETE, C. M. G. *Textos escolares: la problemática para el caso de Chile*. Scholar Texts: Chile's problematic.
- ROBINSON, T. J., FISCHER, L., WILEY, D., & HILTON III, J. The impact of open textbooks on secondary science learning outcomes. *Educational Researcher*. 43(7), 2014. pp. 341-351.
- RODRÍGUEZ, REGINA. «El libro chileno como producto de exportación: Una experiencia en curso». *Comunicación y Medios*, (27), 2013. pp.184-191.
- RUBIN, IRENE S. *Budgeting*. En PETERS, Guy & PIERRE, John (Eds.), *Handbook of Public Policy*. Londres: SAGE, 2006. pp. 139-149.

- SÁEZ, JUAN CARLOS & MARDONES, ÁLVARO. *25 años de la industria del libro en Chile*. Santiago: JC Sáez Editor, 2016.
- SEDDON, JOHN. *Eficiencia en el sector público: un enfoque sistémico*. Triarchy Press, 2012.
- SLACHEVSKY, PAULO. La edición independiente entre tensiones y desafíos: aproximaciones al campo editorial en Chile. pp. 123-130. En MOYA, Gabriel y FUENTES, Lorena (coordinadores). *Un lugar para los libros: Reflexiones del Encuentro Nacional sobre Cultura Escrita y Prácticas Lectoras*. Santiago: LOM Ediciones. 2016.
- STIRLING, ANDY. «A general framework for analysing diversity in science, technology and society». *Journal of the Royal Society Interface*. Feb-2007. pp. 707-719.
- SUBERCASEAUX, BERNARDO. *La industria editorial y el libro en Chile (1930-1984): (ensayo de interpretación de una crisis)* (Vol. 53). CENECA. 1984.
- _____. *Historia del Libro en Chile (Alma y Cuerpo)*. Santiago. Editorial Andrés. 1993 pp. 172-175.
- _____. *Historia de las ideas y la cultura en Chile. El Centenario y las vanguardias (Tomo III)*. Santiago. Editorial Universitaria, 2004.
- _____. *Historia del libro en Chile: Desde la Colonia hasta el Bicentenario*. Santiago: LOM Ediciones, 2013.
- SYMMES COLL, CONSTANZA. «Editar (en) el Chile post-dictadura: Trayectorias de la edición independiente» *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Cuestiones del tiempo presente. 2015. DOI : 10.4000/nuevomundo.68211.
- VALDÉS RODRÍGUEZ, MARCELA. «Las Bibliotecas Públicas Chilenas: Breve historia y presente». *Infoconexión Revista Chilena de Bibliotecología*. Nov. 2010.
- WAISSBLUTH, MARIO. *Sistemas complejos y gestión pública. Documentos de Trabajo*, Serie de Gestión, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. 2008.

Índice de figuras y cuadros

Figura 1: Evolución del presupuesto en fomento de la lectura y el libro durante la República Parlamentaria (1891-1924) | 37

Figura 2: Evolución del presupuesto en fomento de la lectura y el libro durante la República Presidencialista | 48

Figura 3: Evolución del presupuesto en fomento de la lectura y el libro en la dictadura militar | 54

Figura 4: Evolución del presupuesto en fomento de la lectura y el libro durante la transición a la democracia | 59

Figura 5: Evolución del presupuesto público en fomento de la lectura y el libro, histórico. | 61

Cuadro 1: Composición del gasto público en fomento del libro y la lectura para el año 2017 | 66

Cuadro 2: Líneas y submodalidades de los fondos concursables del Fondo del Libro | 82

Cuadro 3: Detalle de premios literarios dependientes del Fondo de la Lectura y el Libro | 97

Cuadro 4: Desglose del presupuesto del Fondo del Libro por componente, años 2014 a 2017 | 99

Cuadro 5: Recintos de préstamo bibliotecario según servicio, año 2018 | 103

Cuadro 6: Total de compras públicas DIBAM años 2016 y 2017, según ChileCompra | 106

Cuadro 7: Número de compras, precio unitario promedio, ejemplares comprados y total gastado en compras públicas realizadas en el año 2017, según comprador | 107

Cuadro 8: Ejemplares adquiridos en 2017 según región y si cuenta con biblioteca regional, ordenadas por población | 108

Cuadro 9: Evolución temporal del presupuesto por Ley de 2013-2019 (en \$miles) | 115

Cuadro 10: Resumen del gasto público en fomento del libro y la lectura para el año 2017 | 124

Cuadro 11: Número de actores en registro ISBN y crecimiento, según año | 126

Cuadro 12: Participación de agentes en la adjudicación de compras de libros, textos escolares y CRA, según año | 127

Cuadro 13: Participación de actores en programa de Adquisiciones, según año | 128

Cuadro 14: Participación de editoriales según ISBN en los mercados públicos de libros por total de ventas y ejemplares, según decil de ventas | 131

Cuadro 15: Participación de editoriales según ISBN en mercados públicos de libros por total de ventas y ejemplares, según percentil de ventas, último decil | 134

Cuadro 16: Participación de editoriales según ISBN en mercados públicos, selección de quienes presentaron más de \$1.000 millones en ventas | 135

Cuadro 17: Porcentaje de títulos por país de origen de la editorial, según año | 138

Cuadro 18: Porcentaje de títulos traducidos al español por año, según idioma de origen | 141

Cuadro 19: Porcentaje de títulos traducidos desde el español por año, según idioma final | 142

Cuadro 20: Porcentaje de títulos por ciudad registrada al editar, según año | 144

Cuadro 21: Composición del Fondo del Libro en proyectos y montos por año, según línea de ámbito | 146

Cuadro 22: Número de bibliotecas públicas por año, según región y con indicador por 100.000 habitantes | 147

Cuadro 23: Presupuesto anual de gasto por programa para 2017 y 2018, según total y promedio por biblioteca pública | 150

Cuadro 24: Resumen generalizado de los indicadores propuestos en el capítulo | 155

OTROS TÍTULOS RELACIONADOS



ESTE LIBRO HA SIDO POSIBLE POR EL TRABAJO DE

COMITÉ EDITORIAL Silvia Aguilera, Michel Bonnefoy, Ramón Díaz Eterovic, Mario Garcés, Jorge Guzmán, Tomás Moulian, Naín Nómez, Julio Pinto, Paulo Slachevsky, María Emilia Tijoux, José Leandro Urbina, Ximena Valdés, Verónica Zondek **SECRETARIA EDITORIAL** Marcela Vergara **PRODUCCIÓN EDITORIAL** Guillermo Bustamante **PROYECTOS** Ignacio Aguilera **PRENSA Y REDES** Anet González **DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN EDITORIAL** Karla Morales, Leonardo Flores **CORRECCIÓN DE PRUEBAS** Raúl Cáceres **VENTAS** Elba Blamey, Olga Herrera, Ilva Calderón, Francisco Cerda **BODEGA** Paola Estévez, Hugo Jiménez, Juan Huenuman, Carlos Rodríguez, Henry Martínez **COMERCIAL GRÁFICA LOM** Elizardo Aguilera, Eduardo Yáñez **SERVICIO AL CLIENTE** Ingrid Rivas **DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN** Luis Ugalde **PRODUCCIÓN IMPRENTA** Carlos Aguilera **SECRETARIA IMPRENTA** Jasmín Alfaro **PREPrensa** Mariela Valdez **IMPRESIÓN DIGITAL** William Tobar, Alexander Barrios, Gustavo Garrido **IMPRESIÓN OFFSET** Francisco Villaseca, Eduardo Cartagena **ENCUADERNACIÓN** Rosa Abarca, Edith Zapata, Fernanda Acuña, Carla Díaz, Angélica Oporto, Gonzalo Narváez, Yolene Fleuridor, Carlos Muñoz, Juanita Rubilar, Luis Herrera **DESPACHO** Susana Garfías **MENSAJERÍA** Juan Flores **MANTENCIÓN** Jaime Arel **ADMINISTRACIÓN** Mirtha Ávila, César Delgado, María Paz Hernández.

L O M E D I C I O N E S

Brechas en el ecosistema del libro: gasto y política pública en Chile

Andrés Fernández Vergara

«No hay ciudadano si no hay comprensión profunda del discurso público. No hay comprensión profunda del discurso público si no hay pensamiento crítico. No hay pensamiento crítico si no hay lectura crítica. Y no hay lectura crítica si no hay millones de libros distintos que nos permitan ver múltiples miradas del mundo, en una bibliodiversidad infinita como la diversidad del universo y de la vida», señala el prologoísta de este libro.

De allí la importancia de esta publicación, cuyo tema central, y que articula todo el trabajo, es que el gasto público en Chile en el área de fomento de la lectura y el libro no se corresponde con políticas explícitas para ello. Existiendo políticas públicas aprobadas que dirigen la estrategia para el libro y la lectura, lo que se gasta públicamente (en compras públicas, en programas de fomento, etc.) no necesariamente va en la misma dirección, y en algunas dimensiones apunta a la dirección opuesta.

La concentración en los mercados y en la toma de decisiones se opone a la democratización de la lectura y el libro, y con ello a la bibliodiversidad; esta oposición está ocurriendo en Chile y es lo que este estudio muestra con datos precisos.

El proyecto que da origen a este libro propone identificar y evaluar la composición, *quantum* y calidad del gasto público, histórico y actual, en fomento de la lectura y el libro, con el propósito doble de conocer los fundamentos históricos, su evolución en el tiempo y, principalmente, verificar la coherencia entre gasto actual y los objetivos declarados en la Política Nacional de la Lectura y el Libro (PNLL) creada en el año 2014.

