



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL PROGRAMA NACIONAL SALAS DE LECTURA 2006-2012.

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE MEJORA

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A:

DIANA ELIZABETH VIVANCO GALINDO

**DIRECTOR DE TESINA:
MANUEL QUIJANO TORRES**



MÉXICO, D.F.

2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Este trabajo está dedicado a:

A mi hermana Austria, por ser mi compañera de vida, cómplice y amiga.

A mi mamá Austra Bertha, por la paciencia y el apoyo, porque el amor por la
lectura surgió en casa.

A mi papá Enrique, por todo el apoyo y por contagiarme su amor por la política y
las causas justas.

A Mila, por ser la inspiración más grande que puedo tener.

A mi abuelita Amada, por ser mi ejemplo a seguir.

A Wendy, por ser mi fiel compañera en cada madrugada de estudio.

“En algún lugar de un libro hay una frase esperándonos para darle un sentido a la existencia”

Miguel de Cervantes

“Vivir sin leer es peligroso, porque obliga a conformarse con la vida”

Michael Houellebecq

“La lectura es un atajo privilegiado para elaborar y mantener un espacio propio, un espacio íntimo, privado”

Michèle Petit

“Cada lector es, cuando lee, el propio lector de sí mismo”

Marcel Proust

Índice

Introducción	6
1. Estado, Gobierno y Administración Pública	9
1.1. Estado	9
1.2. Gobierno	13
1.3. Administración Pública	17
1.4. Administración Pública Mexicana	20
1.5. Política Pública	22
1.6. Cultura	26
1.7. Estrategias de calidad	30
2. Marco Legal	33
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	33
2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	37
2.3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	39
2.4. Programa Sectorial de Educación 2007-2012	42
2.5. Programa Nacional de Cultura 2007-2012	42
2.6. Ley de Fomento para la Lectura y el Libro	46
3. Política Cultural de Fomento a la Lectura y el Libro	50
3.1. Política cultural	50
3.1.1. Política cultural en México	54
3.2. La lectura, una práctica cultural	60
3.2.1. La lectura en México	63
3.3. La crisis de la lectura	66
3.4. La lectura como instrumento para el desarrollo	70
3.5. La política de fomento a la lectura	74
4. Programa Nacional Salas de Lectura	79
4.1. Secretaría de Educación Pública	79

4.1.1. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	80
4.1.1.1. Dirección General de Publicaciones	84
4.1.1.1.1. Dirección General Adjunta de Fomento al Libro y a la Lectura	85
4.1.1.2. Comisión de Planeación	86
4.2. Programa Nacional Salas de Lectura	86
4.3. Objetivos	90
4.4. Beneficiarios	92
4.5. Apoyos	94
4.5.1. Fondo Especial de Fomento a la Lectura	95
4.6. Derechos y obligaciones	96
4.7. Implementación del Programa	96
4.8. Cobertura	99
4.9. Presupuesto	102
4.10. Evaluación	110
 Propuesta	 117
 Conclusiones	 120
 Anexo 1	 127
 Anexo 2	 131
 Fuentes de Consulta	 137
Bibliográficas	137
Hemerográficas	141
Recursos electrónicos	141
Normatividad	141
Material audiovisual	141

Introducción

El Estado, como forma de organización política de la sociedad, refleja en su constitución las aspiraciones, anhelos y proyectos de la misma, los cuales son manifestados como necesidades y demandas sociales. Es por medio del gobierno, como órgano que concentra el poder político, concretamente la administración pública, que emprende acciones concretas que solventen dichas necesidades. La cultura no es la excepción. La Administración Pública mexicana cuenta con instituciones creadas expresamente para asegurar el acceso de la sociedad a la cultura y promover acciones, valores y hábitos que coadyuven con desarrollo nacional. Tal es el caso del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes que entre sus atribuciones está promover programas dirigidos al fomento a la lectura.

Al ser la Administración Pública la encargada de realizar las decisiones gubernamentales, requiere de una base jurídica que ampare los recursos empleados y delimite el quehacer público. La política cultural no escapa a dicha realidad y es, por lo mismo, un referente importante en la consolidación del Estado mexicano y en la vida activa de una sociedad democrática e incluyente. Las atribuciones legales con que cuenta la administración pública en materia cultural representan también una forma de legitimar, ante la comunidad artística, el ejercicio del poder político.

La política cultural debe tomar en cuenta el contexto sociopolítico, económico, histórico y cultural de una situación para encaminar los proyectos impulsados desde la sociedad hacia políticas específicas que beneficien la realidad social. Las políticas culturales tienen en su poder la posibilidad de reafirmar o reformar el sistema de valores que la cultura misma implica, por lo que su planeación y ejecución debe ser tratada con total cuidado y certeza del objetivo social que busca concretar. Las políticas culturales de fomento a la lectura tienen la cualidad de acercar al público nuevas formas de socializar y concebir los fenómenos sociales. Por ello, el fomento a la lectura debe ser tratado con

responsabilidad y amplio conocimiento de los alcances que una política de fomento puede tener.

El PNSL (2006-2012) es la política de fomento a la lectura más importante del Conaculta, pues es la política de fomento de mayor relevancia a nivel nacional que tiene como principal objetivo facilitar el acceso al libro en las comunidades de difícil acceso y con ello propagar el hábito lector en la población mexicana, específicamente entre la población con mayor marginación cultural y geográfica, ahí donde las bibliotecas públicas no llegan. Las herramientas legales y administrativas con que cuenta el Programa permiten la articulación de esfuerzos de autoridades nacionales, estatales y sociedad civil, por lo que el PNSL ha sido nombrado un Programa Modelo por el Centro Regional para el Fomento del Libro en América latina y el Caribe¹ a fin de que otros países tomen como base ese programa para la implementación de políticas de fomento a la lectura.

El PNSL es uno de los medios más importantes con que cuenta el gobierno federal mexicano para hacer de la lectura un hábito popular y de esta forma acercar a la sociedad mexicana los múltiples beneficios que la lectura aporta a los individuos, las comunidades y la sociedad en lo general. El PNSL es un programa longevo que cuenta con 17 años de vida y representa el programa más importante de fomento a la lectura del Consejo, ha sobrevivido a 3 cambios de gobierno y a la alternancia de partidos políticos al frente del gobierno mexicano.

Por todo lo anterior, este trabajo de tesina tiene por objeto analizar el funcionamiento del Programa Nacional Salas de Lectura durante la administración 2006-2012 y plantear propuestas de mejora. Para lo cual, este trabajo se divide en cuatro capítulos.

En el capítulo uno "Estado, Gobierno y Administración Pública" se abordan los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública desde la perspectiva de distintos autores. En ese capítulo se ahonda en la organización y

¹ Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, Por Leer. Portafolio Regional de Proyectos de Lectura, <http://www.cerlalc.org/porleer/porleer.html>, 28 de noviembre de 2011, 22:47 hrs.

funcionamiento de la Administración Pública Mexicana y las instituciones vinculadas con la cultura para establecer un panorama general de las instancias administrativas que participan en el Programa Nacional Salas de Lectura.

En el capítulo dos “Marco Legal” se tratan las principales disposiciones legales que inciden en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas de fomento a la lectura, más específicamente, del PNSL. Se analizan los artículos 3, 4, 26, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Plan Sectorial de Educación 2007-2012, el Programa Nacional de Lectura 2007-2012 y la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro.

En el capítulo tres “Política Cultural de Fomento a la Lectura y el Libro” se ahonda en los conceptos de cultura, política pública, política cultural y lectura, pasando por una explicación del proceso que han seguido las políticas culturales en México y el estado en que se encuentra el hábito lector en nuestro país. En ese capítulo se exploran las formas en que la lectura contribuye al desarrollo individual, comunitario y social, así como también se explora el fenómeno “crisis de la lectura” así como sus posibles causas.

En el capítulo cuatro “Programa Nacional Salas de Lectura” se explican los objetivos del Programa, su cobertura y los apoyos que otorga a los beneficiarios. Se analiza el funcionamiento del PNSL durante el sexenio 2006-2012, el comportamiento presupuestal que tuvo durante el periodo mencionado así como los resultados arrojados por el Primer Censo de Evaluación del Programa Nacional Salas de Lectura.

1. Estado, Gobierno y Administración Pública

1.1 Estado

Desde la antigüedad las formas de organización de la sociedad han variado, desde la *polis* griega, la *civitas* del imperio romano hasta la noción de *status* que popularizó Maquiavelo. A fin de cuentas se trata de la sociedad políticamente organizada. El término Estado se ha definido tomando en cuenta los elementos que lo componen así como sus funciones, mientras que ciencias como la economía, sociología, política, administración y derecho han definido al Estado de acuerdo con el enfoque particular de cada una de estas ciencias.

En *La República* Platón hizo mención de la causa que lleva a la conformación de la ciudad o *polis*, siendo esa causa la supervivencia humana. Platón retomó las palabras de Sócrates y afirma que “cuando un hombre se asocia con otro por una necesidad y con otro por otra, ya que necesita muchas cosas, terminan por reunirse muchos en una única residencia para compartir y ayudarse. A esta convivencia le hemos puesto el nombre de “ciudad”.² Al igual que Platón Aristóteles enunció que “La ciudad es la comunidad, procedente de varias aldeas, perfecta, ya que posee, para decirlo de una vez, la conclusión de la autosuficiencia total, y que tiene su origen en la urgencia de vivir, pero subsiste para el vivir bien.”³ Si bien para estos filósofos griegos el origen de la ciudad se encuentra en la necesidad de asociación para la subsistencia humana, el último agrega que la ciudad es una comunidad de individuos que se desarrollan bajo un régimen político en específico, que sea cual sea ésta da a la comunidad el carácter de ciudad.

Thomas Hobbes se refirió al Estado en 1651 a través de su obra el *Leviatan* como “Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que

² Platón, *La República*, Argentina, Ed. Lozada, 2007, p. 180.

³ Aristóteles, *Política*, España, Ed. Alianza Editorial, 2009, p. 121.

pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.”⁴

John Locke explicó que el Estado se forma al momento en que “un determinado número de hombres ha consentido constituir una sociedad o gobierno, quedan desde ese mismo momento conjuntados y forman un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y obligar a todos... con poder para actuar como un solo cuerpo por la voluntad y decisión de la mayoría.”⁵ Nuevamente la visión de Locke reitera la idea del Estado como la sociedad políticamente organizada, en la que los individuos son los que deciden la forma en que el gobierno, brazo ejecutor del Estado, velaría por la seguridad y el orden de los individuos que lo forjan.

Hegel, por su parte, definió al Estado como “la sustancia ética consciente de sí, la reunión del principio de la familia y de la sociedad civil; la misma unidad que se da en la familia como sentimiento de amor es la esencia del Estado... querer que sabe y es activo en sí, recibe a la vez la forma de universalidad sabida.”⁶

El sociólogo y filósofo alemán Max Weber afirmó que: Estado es aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio (*el “territorio es el elemento distintivo*) reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima.⁷ Tomando en cuenta la concepción weberiana del Estado se puede entender que éste tiene el monopolio legítimo de la violencia física con la finalidad de resguardar el orden jurídico que emana de la formación misma del Estado, con lo que coincide Omar Guerrero al apuntar que el Estado es un: “...tipo histórico de organización de dominación identificable en un espacio y tiempo determinado [...]”

⁴ Hobbes, Thomas, Leviatan. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 141.

⁵ Locke, John, Ensayo sobre el gobierno civil, España, Ed. Aguilar, 1987, p. 109.

⁶ Hegel, G. W. F., Enciclopedia de las ciencias filosóficas, México, Ed. Juan Pablo Editor, 1974, p. 359.

⁷Weber, Max, El político y el científico. 1984, España: Alianza editorial de Madrid, p. 83.

El acontecimiento más importante desde el punto de vista de desarrollo político, consistió en la disociación del cargo y quien lo ocupaba”.⁸

El concepto de Estado puede también ser analizado con base en la función o el objeto mismo del Estado, como es el caso de Heller, quien estableció que el Estado “... consiste, pues, en la organización y actuación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica...”⁹ estableciendo como función primigenia del Estado la garantía de orden dentro de una sociedad.

Hans Kelsen apuntó que “El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento.”¹⁰ Siendo ésta una definición jurista resulta elocuente que el autor asocie el concepto Estado con uno de las partes que lo componen, el sistema jurídico, resaltando la importancia de la existencia de un cuerpo de leyes que reglamenten el funcionamiento y actuación tanto de los individuos como del gobierno mismo, encargado de la aplicación y vigilancia de las leyes.

Es también importante señalar que “...el objeto del Estado es mantener la ley, promover la prosperidad común, y el orden público, y administrar los asuntos públicos.” Así el Estado es “...un conjunto de instituciones que se combinan para formar una máquina reguladora que ocupa la cúspide de la sociedad [...] y no es más que un organismo facultado para utilizar el poder y la coerción, integrado por expertos y especialistas en ordenamiento y bienestar públicos, un instrumento al servicio del público.”¹¹

Si bien el Estado tiene como componente la población asentada en un territorio es preciso mencionar que al ser la organización política de la sociedad, el

⁸ Guerrero, Omar, El Estado en la era de la modernización, 1993, México, Ed. Plaza y Valdez Editores, p. 74.

⁹ Heller, Hermann, Teoría general del Estado, 1963, México, Fondo de Cultura Económica, p. 255.

¹⁰ Kelsen, Hans, Teoría general del derecho y del Estado, México, UNAM, 1983, p. 224.

¹¹ Jacques Maritain, El hombre y el Estado, Buenos Aires, Ed. Club de Lectores, 1984, p. 27.

Estado se sustenta no sólo en los individuos sino en las costumbres, tradiciones y necesidades que como sociedad ese grupo de individuos han desarrollado, el Estado y su representación mediante el gobierno y el sistema jurídico se sustentan en la cultura de la sociedad a la que sirve. Alain de Benoist hace un comentario al respecto y, aunque su ideología no concuerda con la línea que pretende seguir esta investigación, es importante rescatar esta opinión al respecto cuando menciona que “El Estado soberano no se sitúa, para nosotros, fuera del pueblo como una necesidad externa, tal como lo quería Hegel, está ligado al pueblo sin confundirse por tanto con él. Se actualiza por encima de él, al mismo tiempo que se potencia en él. El Estado no tiene origen en el *demos*, sino en el *ethos*: no es en la masa de individuos, sino en el pueblo.”¹²

El Estado tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades básicas de la población, como son seguridad, alimento, vestido y hogar. El Estado moderno ha reconocido a los individuos derechos que elevan su calidad de vida, como son los derechos civiles, económicos, políticos y sociales, cada uno de los cuales es la respuesta a las necesidades de una sociedad. La cultura no es la excepción.

Las transformaciones sociales que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, obligaron a los Estados a reconocer el Derecho al acceso a la cultura de la población derivaron en la intervención estatal en el sector cultural mediante la administración de bienes culturales así como el patrocinio a empresas y creadores. Transformaciones como el “aumento en el nivel de la vida material de grandes masa de población, la vigencia de la economía del bienestar y el incremento de la productividad de la mano de obra [...]; el acceso democrático a las fuentes de educación primaria y secundaria”¹³, el ingreso a la sociedad del tiempo libre y la influencia de los medios de información y comunicación masivos crearon nuevas necesidades y con ello demandas sociales que el Estado debe contemplar no solo con la finalidad de mantener y elevar la calidad de vida de su

¹² Benoist Alain y Faye G., Las ideas de la nueva derecha, citado en Muñoz, Blanca, Modelos culturales. Teoría sociopolítica de la cultura, México, UAM, 2005, pp. 90-91.

¹³ Harvey, Edwin, Estado y cultura. Política cultural de los poderes públicos en el mundo occidental, Argentina, Ediciones Depalma, 1980, p. 38.

población, sino asegurar la legitimidad del mismo, ya que la intervención gubernamental en materia cultural, es decir, la política cultural es “uno de los principales recursos de los que se vale el Estado contemporáneo para garantizar su legitimación como entidad que cuida de todos y que habla en nombre de todos.”¹⁴

De esta forma el Estado se ve materializado en el conjunto de instituciones reguladoras facultadas para utilizar el poder y la coerción, en ese instrumento al servicio del público que se denomina gobierno, el cual es la parte organizada del Estado cuya función es materializar los objetivos del bien público, los cuales son asumidos como objetivos estatales, cuenta con instituciones encargadas de tratar los asuntos públicos, es decir, cuidar de lo concerniente a lo estatal. Es por ello que el gobierno se considera la parte material del Estado y por tanto la forma en que la sociedad ve garantizada la seguridad y el orden que dan origen al Estado mismo.

1.2 Gobierno

El significado etimológico del vocablo gobierno proviene del término griego *kybernetes* que correspondía al piloto o timonel de una nave, lo cual derivó a *kibernan* – *kibernao* usado para referirse a la técnica para pilotear una nave. Este término pasó al latín como *gubernare* que se refiere a guiar, dirigir o regir con autoridad, dando origen al vocablo gobierno en lengua española como componente estatal encargado del ejercicio del poder político a través de personas u órganos designados institucionalmente resulta importante analizar la forma en que los teóricos del gobierno han agrupado la organización del mismo.

Aristóteles estudió en el siglo IV a.n.e la constitución de 256 polis y en La Política planteó la existencia de dos tipos de gobiernos, tomando como referente los objetivos de cada tipo de gobierno y las personas que detentaban el poder político. En una primera diferenciación Aristóteles explicó que hay gobiernos puros

¹⁴ Coelho, Teixeira, Diccionario crítico de política cultural: cultura e imaginario, México, Ed. Conaculta-iteso-Secretaría de Cultura Gobierno de Jalisco, 2000, p. 381.

e impuros, siendo los puros la monarquía, aristocracia y timocracia, mientras que los impuros son la tiranía, oligarquía y democracia. La monarquía se caracteriza por el gobierno de un solo individuo, la aristocracia por el gobierno de los más aptos y la timocracia por ser el pueblo quien gobierna. En cuanto a las formas impuras la tiranía se caracteriza por el gobierno de un individuo que gobierna de acuerdo con los intereses individuales, la oligarquía por un grupo de personas que defienden intereses grupales y la democracia que consiste en una forma de gobierno en la que una minoría gobierna afectando a la mayoría.

Heller al referirse a la organización del Estado menciona que toda organización necesita de tres elementos: “1) el obrar social de un conjunto de hombres basado en una conducta recíproca, la cooperación de los cuales 2) se orienta regularmente en el sentido de una ordenación normativa cuyo establecimiento y aseguramiento 3) corre a cargo de órganos especiales.”¹⁵ Explica el gobierno como el conjunto de individuos encargados de ejercer el poder político en tanto lo ordena el sistema jurídico del Estado, este poder político es ejercido por individuos en calidad de funcionarios públicos, es decir, ocupan un cargo que los faculta para este ejercicio, dejando en claro que es el cargo y no la persona el que cuenta con la facultad para ejercer el poder político. Esta definición de la organización gubernamental hace referencia al gobierno de regímenes políticamente desarrollados, en los que el cargo y la persona se encuentran disociados.

Bobbio define el gobierno como el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una sociedad. Actualmente el término gobierno se encuentra vinculado con la institucionalización, de modo que sólo en ocasiones excepcionales, cuando las instituciones se encuentran en crisis, el gobierno tiene un carácter carismático, dependiendo del prestigio y las cualidades personales del jefe del gobierno mismo. Es por ello que Bobbio enfatiza que en el Estado moderno el gobierno tiene una segunda acepción, como “el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está

¹⁵ Heller, Herman, *Op. Cit.*, pp. 294 – 295.

confiado el ejercicio del poder.”¹⁶ Existen diferentes tipos de poder político como son: el del padre sobre el hijo, del amo sobre el esclavo y del gobernante sobre el gobernado. El poder político ejercido del gobernante sobre el gobernado es el que da origen y legitimidad al gobierno estatal.

Diversos estudiosos han analizado al gobierno a través del tiempo, surgiendo así tipologías o clasificaciones de gobiernos que varían entre los autores de las mismas. Algunas de las más importantes son las tipologías de Aristóteles, Maquiavelo y Montesquieu:

Aristóteles se basó en tres formas de gobierno puras e impuras. Las formas puras de gobierno, consideradas así debido a que basan su actuar en la justicia, el respeto a las leyes y la búsqueda del bien común, son la monarquía, aristocracia y timocracia. Las formas impuras, basadas en los intereses personales y/o grupales de los gobernantes son la tiranía, oligarquía y democracia.

Maquiavelo, por su parte, distingue dos formas de gobierno: la monarquía y la república. La primera caracterizada por el gobierno de una sola familia que legitima su permanencia en el poder por mandato divino o por el uso de la violencia. La segunda es el gobierno de múltiples familias del pueblo, forma en la que los muchos toman en cuenta las opciones de diversos núcleos sociales y logran el consenso a través de la negociación política en favor del bien común.

Montesquieu: distinguía tres formas de gobierno y cada una de ellas se encontraba su fundamento en algún elemento, de tal modo que la monarquía se fundamentaba en el honor mientras que la república lo hacía en la virtud y el despotismo en el miedo. Es inevitable pensar en el gobierno como el brazo ejecutor del Estado así como en el conjunto de instituciones representativas de la organización política de la sociedad, que encaran las circunstancias que atentan contra el bien común y los objetivos estatales.

¹⁶ Bobbio, Norberto, Diccionario de política, México, Ed. Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 710.

Los gobiernos son instituciones que tienen por objeto conseguir resultados. Tienen como misión racionalizar la complejidad organizada que es la sociedad. Sus tareas responden a valores públicos, necesidades políticas y reclamos sociales [...] Gobernar es pues, un conjunto de acciones tendientes a que los ciudadanos acepten lo que el gobierno hace y cómo lo hace. Pero gobernar es también responder con eficacia a lo que la sociedad necesita. La exigencia ciudadana a los gobiernos se da en el terreno de los resultados.¹⁷

El gobierno, que es la institución que tiene a su cargo el ejercicio del poder público, cuenta con tres poderes o funciones estatales como lo reconoce Monteaquieu, Legislativo (*puissance législative*), Ejecutivo (*puissance executive*) y Judicial (*puissance de juger*). Si bien cada uno de estos poderes desempeña una función específica e imprescindible, es necesario reconocer que la consecución de resultados se encuentra directamente vinculada con la función ejecutiva, es decir, con la administración pública.

En los Estados Unidos Mexicanos el gobierno cuenta con la división de poderes ya mencionada, por tanto “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”¹⁸

A nivel federal el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se compone de una Cámara de Diputados y una de Senadores. El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien será el jefe de la Administración Pública Federal, la cual podrá ser centralizada o paraestatal. El Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, México, IAPEM, 1997, p.62.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 5 de febrero de 1917, Artículo 49, actualización D.O.F. 28 de marzo de 1951.

“El poder Público de los Estados de dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”¹⁹. El Poder Ejecutivo se deposita en un gobernador, el Poder Legislativo se deposita en una legislatura mientras que el Poder Judicial será ejercido por los tribunales que convenga la Constitución de cada uno de los Estados.

El Municipio, que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, será gobernado por un Ayuntamiento que se integra por un Presidente Municipal y por el número de síndicos y regidores que la ley determine.

1.3 Administración Pública

La Administración Pública representa la institución mediante la cual la sociedad se relaciona con el gobierno, es decir, la relación entre el Estado y la sociedad se concreta en la Administración Pública. Originalmente este término se asocia la *polis* que entre los griegos significaba la organización gubernamental. En el siglo XVIII surge lo que se conoció como la ciencia de la policía que “fue aquella disciplina cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender el modo en que se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar sus fuerzas interiores.”²⁰ De este modo la administración pública se convierte en la forma en que el gobierno concreta los objetivos estatales y propicia el bien común.

En *El federalista* Hamilton mencionaba que “La administración del gobierno, en su más amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, los mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 5 de febrero de 1917, Artículo 116.

²⁰ Guerrero Orozco, Omar, Léxico de la Política. Administración Pública, 1 de 6, http://books.google.com.mx/books?id=QK79r_mPPG8C&pg=PA1&lpg=PA1&dq=%22fue+aquella+disciplina+cuyas+ense%C3%B1anzas+estaban%22&source=bl&ots=Lj6vviNF3P&sig=Wd3td5XJiZk2-qpsU-6DMxw9LbA&hl=es&ei=mw63So_rF4nwsQPmx7zRDA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1#v=onepage&q=%22fue%20aquella%20disciplina%20cuyas%20ense%C3%B1anzas%20estaban%22&f=false, 12 de septiembre de 2009, 23:37 hrs.

más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde especialmente al campo del departamento ejecutivo.”²¹ De este modo la administración pública, entendida también como la administración del gobierno, se enfoca al ejercicio del poder político que se ejerce desde el órgano ejecutivo del gobierno.

Woodrow Wilson mencionó que “La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el cual actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo.”²² Partiendo del hecho que el gobierno es un componente del Estado y por tanto tan longevo como éste, es posible establecer que la administración pública es tan vieja como el Estado mismo. De esta forma la administración pública se convierte en el brazo ejecutor del Estado, permitiendo que su fin, la seguridad en primera instancia, se mantenga. Al mencionar que la administración pública es el gobierno en acción se entiende que las acciones que lleva a cabo son las más visibles para la población, no solo por la inmediatez de sus consecuencias sino también por la cercanía de los órganos con que cuenta el gobierno con el ciudadano, de modo que es también el primer acercamiento del ciudadano común con el gobierno y con el Estado mismo.

Si bien la administración pública es considerada el brazo ejecutor del gobierno es también necesario analizarla como rama de la ciencia administrativa. Woodrow Wilson mencionó que “El objeto del estudio administrativo es liberar los métodos ejecutivos de la confusión y carestía del experimento empírico y colocarlos sobre cimientos que descansen hondamente en principios estables.”²³ De esta forma los principios que rigen la ciencia administrativa son también aplicables a la administración pública, con el mismo fin de coordinar los esfuerzos de las personas que ocupan cargos dentro de los órganos ejecutivos del gobierno y así alcanzar los fines y concretar los objetivos institucionales.

²¹ Hamilton, Madison y Jay, El federalista, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 307.

²² Wilson, Woodrow, “Estudio de la administración” en Waldo, Dwight, Administración pública, México, Ed. Trillas, 1979, p. 85.

²³ Wilson, Woodrow, “Estudio de la administración” en Waldo, Dwight, Administración pública, México, Ed. Trillas, 1979, p. 91.

Jiménez Castro menciona que “la administración pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los órganos y organismos del Estado.”²⁴ Esta definición recalca la importancia de la administración pública en la concreción de los objetivos estatales por medio de los organismos especializados (a los que se refería Heller anteriormente) como una parte esencial e imprescindible del gobierno.

La Administración Pública puede ser descrita, en cuanto a lo funcional, como “el proceso de aplicación de reglas; es decir, el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales.”²⁵ También puede ser descrita como un conjunto de “estructuras gubernamentales cuya función primordial es desempeñar las funciones descritas [anteriormente].”²⁶ De esta forma la Administración Pública se convierte en la herramienta con que cuenta el gobierno para la dirección de la sociedad, es decir para la toma de decisiones específicas e inmediatas, así como para la aplicación de las leyes y distintas normas que rigen la convivencia pacífica de una sociedad.

El fin de la Administración pública es lograr que el gobierno cumpla con los intereses generales de la sociedad, acordados en la formación misma del Estados, es por ello que Gabino Fraga afirma que la Administración Pública es un “Organismo público que ha recibido del poder público la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.”²⁷ De esta forma se convierte en el conjunto de organismos que cuentan no sólo con las facultades y atribuciones legales necesarias para la toma de decisión y la actuación sobre los asuntos públicos sino también con los medios, como son los recursos, ya sean humanos, materiales, financieros y/o tecnológicos para hacer que las decisiones

²⁴ Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el desarrollo integral, citado en Carrillo Landeros, Ramiro, *Op. Cit.*, p. 75.

²⁵ Calderón, Gilberto, Estado, gobernabilidad y Administración Pública, México, Ed. Gernika, 2002, p. 222.

²⁶ Peters, Guy, La política de la burocracia, citado en Calderón, Gilberto, Estado, Gobernabilidad y Administración Pública, *Op. Cit.*, p. 222.

²⁷ Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 119.

tomadas se conviertan en acciones específicas que logren la consecución de los objetivos gubernamentales y por tanto estatales.

1.4 Administración Pública Mexicana

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se delinea el régimen que seguirá el Estado mexicano, tomando como forma de gobierno. En el Artículo 40 se especifica que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.”²⁸ Este texto, el cual no ha sido reformado desde su publicación en 1917, enuncia la forma en que se constituye el gobierno mexicano.

El término federación proviene de la voz latina *feoderatio* que significa unir por medio de una alianza, que a su vez es una derivación de *foedu-eris* que significa tratado o pacto. Actualmente este vocablo se usa para referirse a la forma de Estado que tiene origen en la unión de otros estados, los cuales al ceder su soberanía al nuevo ente constituido adquieren autonomía.

La administración pública federal es aquella que depende del poder ejecutivo nacional, de modo que sus decisiones y acciones surten efecto y tienen vigencia en la totalidad del territorio nacional, así como para la totalidad de la población que habita dicho territorio. La administración pública mexicana al ser federal cuenta con un conjunto de órganos que la componen y tienen por encargo el gobierno, en su parte ejecutiva, de los asuntos nacionales, dictando las directrices que seguirá el gobierno. El Poder Ejecutivo, de acuerdo con el Artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La administración pública federal mexicana, de acuerdo con el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es centralizada y

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40, México, Instituto Federal Electoral, 2009.

paraestatal y conforme a la ley que expida el Congreso de la Unión se “distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado”²⁹ especificando que se auxiliará de las Secretarías de Estado para el ejercicio y control de los asuntos que atañen al poder ejecutivo federal.

En cuanto a la organización de la administración pública federal es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el instrumento jurídico que regula y dictamina la forma en que se compone la administración pública mexicana. En su Artículo 1 dicha Ley establece que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la administración pública centralizada, mientras que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal.

El Artículo 11 de la misma Ley menciona que “Los titulares de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos ejercerán las función de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.”³⁰ Mientras que el Artículo 26 de la Ley indica que “Para el despacho de los asuntos de orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con la siguientes dependencias:”³¹

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 90, México, Instituto Federal Electoral, 2009.

³⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2 de 70, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>, 20 de octubre de 2009, 22:57 hrs.

³¹ *Ibidem*.

- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

La dependencia que tiene como uno de sus objetivos la administración de la política cultural es la Secretaría de Educación Pública.

1.5 Política Pública

Las políticas públicas representan la intervención gubernamental en la vida pública con la finalidad de contribuir a la consecución de los objetivos y las metas planteadas. Luis Aguilar menciona que “Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aún eficiencia, son los que en términos genéricos pueden llamarse políticas públicas.”³² Las políticas públicas tienen una doble dimensión: política y técnica. Política en tanto son impulsadas por el interés y beneficio públicos y técnica en tanto se sustentan en un proceso de razonamiento técnico-causal.

El estudio de las políticas públicas tuvo lugar en los Estados Unidos de América en la década de 1950 en la que Harold Lasswell se propuso responder a la pregunta “¿Cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad

³² Aguilar, Luis (Compilador), Política pública, México, Ed. Siglo XXI Editores, 2010, p. 17.

incansablemente mire por el interés y el beneficio públicos, evitando ser capturada por poderosos grupos de interés políticos y económicos.³⁵

De modo que las condiciones mencionadas para que una política gubernamental sea considerada una política pública son características de la misma, aunque lo verdaderamente distintivo de ésta es que representa un patrón de actuación, es decir, “integra un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos.”³⁶

De esta forma la política pública se puede definir como un “Conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente.”³⁷

Las políticas públicas recogen las demandas e intereses de sectores sociales y las convierten en objetivos y metas. Las políticas públicas son un plan de acción que no sólo toma en cuenta la capacidad de acción del gobierno sino la capacidad de acción del espectro de actores que intervienen en un provea público. Es un plan de acción específico orientado a la consecución de objetivos que se relacionan a la solución de problemas públicos específicos.

Las políticas públicas son un proceso, una serie de acciones lógicas, en el que el acto gubernamental por excelencia es la toma de decisión pues es el momento es que adquiere el carácter de pública pero a este acto gubernamental preceden acciones y situaciones en las que intervienen actores no gubernamentales que dan forma a la política misma, al igual que en la etapa posterior a la toma de decisión.

³⁵ *Ibid.* p. 28.

³⁶ *Ibid.* p. 29.

³⁷ *Ibíd.*

Las políticas públicas pueden clasificarse de diversas maneras, una de las clasificaciones es la propuesta por Lowi, que basándose en el costo/beneficio de la política plantea tres tipos de política pública:

- Distributivas: tienen impactos específicos e individuales. En estas no se toma en consideración la limitación del recurso, el cual se desagrega y se reparte en pequeñas unidades, “independientes las unas de las otras y libres de toda regla general”³⁸. En este tipo de políticas el favorecido y desfavorecido no necesitan enfrentarse directamente.
- Regulatorias: tienen impactos específicos e individuales pero el recurso no se desagrega infinitamente. Aunque son elaboradas en términos generales, terminan por elevar costos y/o reducir o aumentar opciones individuales. La elección de los favorecidos a corto plazo es directa.
- Redistributivas: son parecidas a las regulatorias por incluir relaciones entre amplias categorías sociales, por lo que las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. Las categorías sociales son cercanas a las clases sociales. Su objetivo no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma. No se determinan por la discusión de si y qué tanto redistribuye sino por la expectativa de la redistribución posible y lo amenazante que ésta pueda ser.

La clasificación antes mencionada de Lowi, que con base en el costo/beneficio agrupa las políticas en tres grupos, no es la única que permite el estudio de las mismas. Algunos autores agrupan las políticas con base en los asuntos que tratan, es decir, los problemas públicos a los que dan respuesta, la temática a analizar o el sector gubernamental al que le compete la definición del problema, así como la formulación de la política, su puesta en práctica y la evaluación de la misma.

³⁸ Lowi, Theodor, “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política” p. 102, en Aguilar, Luis (Compilador), *Antología de política pública, Tomo 2 La hechura de las políticas*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2007.

1.6 Cultura

El término cultura apareció en el vocabulario de la sociedad de la Roma antigua como una traducción de la palabra griega *paideia*, que significa crianza de los niños, aunque la concepción popular del término no respeta la etimología de la palabra. Asociada a la noción de “cultivo” la cultura ha sido entendida como “el cultivo de la *humanitas*, de aquello que distingue al ser humano de todos los demás seres; de una *humanitas* concebida, primero, como la relación de las comunidades grecorromanas con los dioses tutelares del mundo; después, como el conjunto de las costumbres, las artes y la sabiduría que se generaron en ese mundo, y, por último, esta vez en general, como la actividad de un espíritu (*nous*) metafísico encarnado en la vida humana.”³⁹

La definición del concepto cultura resulta uno de los grandes dilemas de las ciencias sociales y las humanidades, presentando una grave confusión entre los conceptos cultura y civilización. Diversos autores han definido cultura de distintas formas, tomando como precedente su objeto de estudio, por lo que resulta complicado el consenso en la definición del concepto. Kroeber, por ejemplo, “distingue, en el interior de la cultura, dos niveles evolutivos, el orgánico –relativo a la producción, a los procesos materiales- y el superorgánico relativo a las costumbres, las artes y las normas sociales- y llama civilización al periodo último de desarrollo de la sociedad occidental.”⁴⁰

Para Kant el ser civilizado “consiste en reducir la moralidad a un mero manejo externo de los usos y las formas que rigen el buen comportamiento de las cortes de estilo versallesco, con indiferencia respecto del contenido ético que las pudo haber vivificado en un tiempo; ser culto, en cambio, es poseer la capacidad de crear nuevas formas a partir de contenidos inéditos.”⁴¹

Bolívar Echeverría define cultura como “el momento autocrítico de la reproducción que un grupo humano determinado, en una circunstancia histórica

³⁹ Echeverría, Bolívar, Definición de la cultura, México, Ed. UNAM Itaca, 2001, pp. 30 – 31.

⁴⁰ Arizpe, Lourdes, Cultura y desarrollo. Una etnografía de las creencias de una comunidad mexicana, México, Ed. UNAM Colmex Miguel Ángel Porrúa, 1989, p.27.

⁴¹ Echeverría, Bolívar, *Op. Cit*, p. 33.

de la política?”³³ Tenía como objetivos conocer el proceso de construcción de las políticas para después emplear métodos para hacer que la política pública mejore en corrección y eficacia. En conjunto, los dos objetivos planteados por Lasswell tenían la finalidad de “mejorar la capacidad directiva del gobierno”³⁴.

Por política pública se puede entender un conjunto de acciones causales e intencionales que han sido decididas por una autoridad pública y legítima, lo que hace que las acciones a emprender sean públicas y legítimas, las cuales serán ejecutadas por autoridades públicas por sí solas o en conjunto con instituciones sociales.

Las características de una política pública son:

- Orientación a objetivos de interés público.
- Participación ciudadana al momento de definir objetivos, instrumentos y acciones de política.
- Decisión de la política pública por parte de un gobierno legítimo y en respeto a la legalidad.
- Implementación y evaluación de la misma por parte de los cuerpos de la Administración Pública o en colaboración con actores sociales.
- Un patrón de actuación que ilustre la forma en que el gobierno atiende los problemas públicos.

La política pública no se detiene en analizar la legitimidad del régimen institucional en que se instrumenta, se centra en analizar la validez de las acciones que el gobernante emprende dentro de ese régimen institucional. La política gubernamental es solo pública si obedece la ley pública,

gaste responsablemente los recursos públicos, incorpore la opinión, la participación y la corresponsabilidad del público ciudadano, sea transparente y rinda cuentas de sus acciones y resultados, e

³³ *Ibid.* p. 20

³⁴ *Ibidem.*

determinada, hace de su singularidad concreta; es el momento dialéctico del cultivo de su identidad.”⁴²

Existen distintas acepciones para el término cultura, entre las cuales se encuentran⁴³:

- “Cultura”/”naturaleza”: el mundo dotado de vida espiritual, de semiosis lingüística (lo humano), frente al mundo carente de espíritu y de lenguaje propiamente dicho (lo animal).
- “Cultura”/”civilización”: lo humano espiritual, desinteresado o supra-estructural frente a lo humano infra-estructural, pragmático o material.
- “Culturas”/”civilización”: las sociedades en las que lo humano se encuentra en un estado más simple, primario, primitivo o subdesarrollado, frente a la sociedad en la que lo humano (las técnicas) es más complejo, está más desarrollado o ha alcanzado su mayor altura.
- “Cultura”/”culturas”: la forma de lo humano en general, frente a las múltiples versiones histórico-concretas de lo humano.
- “Culturas”/”culturas o patrones de comportamiento”: las instituciones tradicionales (políticas, eróticas, culinarias, etcétera) constitutivas y permanentes, frente a los usos o hábitos sustituibles y pasajeros.
- “Cultura”/”mentalidad”: la cultura universal, libre, creativa, refinada, frente a la “cultura situada”, elemental, atada a intereses sectoriales de la sociedad.

Tomando cultura desde el punto de vista artístico se pueden encontrar dos tipos de cultura: “La distinción entre alta y baja cultura se ha planteado de muchas maneras: baja cultura o cultura popular o espontánea, como un hecho tosco, no elaborado, en estado primitivo, y alta cultura o cultura de élite o educada, como un hecho refinado, tecnificado, que conoce y respeta una tradición.”⁴⁴ Los románticos

⁴² *Ibid.* p. 187.

⁴³ *Ibid.*, pp. 190 – 191.

⁴⁴ *Ibid.* p. 194.

alemanes retomaron la convicción barroca sobre la alta y baja cultura, en las que “el único agente de la creación cultural efectiva es el pueblo y que las otras capas, la burguesía y la nobleza, lo único que hacen es, cuando no lo traicionan, aprovechar y refinar los esbozos de obras que él les entrega.”⁴⁵

La cultura es considerada como el conjunto de valores, principios, formas, gustos, preferencias, tradiciones y esquemas que proveen a los individuos de identidad, le muestran el significado de sí mismo como individuo dentro de una sociedad, por ello se dice que “la cultura configura la vida cotidiana de la gente: que la cultura constituye un principio definidor para comprender cómo pueden librarse las luchas sobre el significado, la identidad, las prácticas sociales y las maquinarias institucionales del poder”⁴⁶

Foster por su parte plantea cinco premisas sobre la cultura, a fin de profundizar en su estudio⁴⁷:

- La cultura es aprendida. La cultura no está genéticamente ni biológicamente determinada, es “la herencia de la humanidad”.
- La cultura es un todo lógicamente integrado, funcional y razonable. Sin negar jerarquías reconoce en la cultura un sistema que integra todas las partes que la componen a fin de dar explicación y lógica a la misma.
- Todas las culturas están en constante cambio.
- Toda cultura supone un conjunto organizado de valores. Es este sistema de valores lo que da estabilidad a la cultura de una sociedad.
- La cultura hace posible una acción recíproca razonablemente eficiente, en gran parte automática, entre los individuos. Demostrando también como la cultura transforma y da vida a las sociedades mientras que éstas, al mantenerse en un cambio constante, transforman y dan vida a la cultura.

⁴⁵ *Ibíd.* p. 34.

⁴⁶ Giroux, Henry, La inocencia robada. Juventud, multinacionales y política cultural, España, Ed. Morata, 2003, p. 113.

⁴⁷ Warley, Jorge, La cultura. Versiones y definiciones, Argentina, Ed. Biblos, 2003, pp. 18 – 19.

La antropología cultural, siguiendo la teoría simbólica, define cultura como “la organización social de significados, interiorizados de modo relativamente estable por los sujetos en forma de esquemas o de representaciones compartidas, y objetivados en formas simbólicas, todo ello en contextos históricamente específicos y socialmente estructurados.”⁴⁸ La cultura sistematiza las representaciones sociales, las cuales no son un reflejo de la realidad sino la interiorización de la misma. Las representaciones sociales tienen cuatro funciones:

- Cognitiva: perciben, comprenden y explican la realidad.
- Identificadora.
- De orientación: son guías potenciales de los comportamientos y las prácticas.
- Justificadora: posterior a las tomas de posición y comportamientos.

De modo que la cultura de una sociedad dicta, explica y justifica la realidad de la misma.

Si bien la cultura explica la realidad en la que una sociedad se desenvuelve también es preciso situarla como un mecanismo de transformación dado que “puede reintegrar el cuerpo social, fungir como medicina colectiva, como hilo que ata el tejido social y la reestablece.”⁴⁹ coadyuvando a alcanzar los objetivos y las metas que una sociedad se propone.

Da, como es admitido, identidad nacional y también un espacio público para el debate, pero también tiene otras capacidades que demasiado poco se defienden como valores sociales: la cultura da placer, alegría y entusiasmo; la cultura eleva la conciencia a la dimensión de la belleza; la cultura enseña formas distintas de vivir multiplicando así nuestras opciones y por tanto nuestra libertad; la cultura crea espacios de convivencia; la

⁴⁸ Giménez, Gilberto, Estudios sobre la cultura y las identidades sociales, México, Ed. CONACULTA-Intersecciones, 2007, p. 47.

⁴⁹ Berman, Sabina y Jiménez, Lucina, Democracia cultural. Una conversación a cuatro manos, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 166.

cultura despierta los terrores y los demonios comunes para exorcizarlos; la cultura sana.⁵⁰

De modo que la ausencia de vida cultural en una sociedad representa la negación de la existencia de la cultura misma y contribuye a mantener los esquemas y las condiciones que propician y sostienen la degradación social. Es en ella donde se encuentra la posibilidad colectiva de transformación y desarrollo social.

La innegable relación entre cultura y desarrollo obliga a la sociedad, y por tanto a la autoridad pública, a tomarla en cuenta al planear el camino que dicha sociedad debe seguir, sin dejar de lado las transformaciones sociales que cultural y políticamente toman relevancia. Es este el momento en que el gobierno toma parte en la vida cultural de la sociedad, primero con el reconocimiento legal del derecho a la cultura y, posteriormente, creando las condiciones que permitan el libre ejercicio de este derecho. La intervención estatal en materia cultural se da por medio de políticas públicas en el sector cultural.

1.7 Estrategias de calidad

La calidad es definida como “Todas las formas a través de las cuales la organización satisface las necesidades y expectativas de sus clientes, sus empleados, las entidades implicadas financieramente y toda la sociedad en general.”⁵¹ En el ámbito administrativo el control de la calidad ha estado presente a partir de principios del siglo XX hasta la fecha. En un primer momento la búsqueda de la calidad en el quehacer de una organización tomo como paradigma el taylorismo poniendo en práctica la división de funciones y tareas, acentuando la diferencia entre quienes ejecutaban tareas y quienes las controlaban. Posteriormente con la línea de montaje, introducida por Henry Ford, se insistió en la necesidad de inspeccionar los productos terminados, pues las piezas utilizadas debían ser intercambiadas. Años más tarde, en la década de 1930 el control estadístico de procesos determinó que al controlar los procesos de producción y no los productos terminados reducía considerablemente los costos.

⁵⁰ *Ibid.* p. 143.

⁵¹ Jaramillo, Tomás, “La calidad y su evolución”, Revista Interacción. Vol. XXI. No. 4., 2010

Las estrategias de calidad han pasado por un proceso de evolución dando como resultado cinco generaciones de estrategias con enfoques diversos al respecto. La primera generación de estrategias enfocadas a la calidad es el control estadístico de productos terminados en el que los esfuerzos organizacionales por la calidad se orientan a detectar errores cometidos y no a evitarlos, pues se identificaban los productos defectuosos y se retiraban del resto para que no salieran a la venta.

La segunda generación es el aseguramiento de la calidad. En ésta la estrategia se orienta a los procesos productivos para asegurar que los productos cuenten con especificaciones previamente determinadas. Tiene como premisa controlar el proceso productivo para así controlar las variaciones en el producto final. En esta etapa se estandarizan los procesos, desde los proveedores hasta la obtención del producto final, identificando puntos críticos y tratándolos.

La tercera generación de estrategias de calidad es el proceso de calidad total, en el que la misión de la institución es satisfacer al cliente y orientar los productos y servicios que ofrece a las expectativas y al uso que los clientes le darán. Esta estrategia se divide en tres campos de acción: la creación continua de valores para el cliente; la optimización del proceso productivo, y; el desarrollo del potencial humano en la institución.

La cuarta generación engloba los procesos de mejora continua de la calidad, la cual se orienta a mejorar continuamente y optimizar las actividades de la institución hacia el cliente final. La autoridad de la institución delega la responsabilidad de la calidad a todos y cada uno de sus miembros y así desaparecen las áreas dedicadas a la calidad. Esta estrategia está orientada al cliente a fin de estrechar la distancia entre los productos y servicios ofrecidos y los requeridos por los consumidores. La cuarta generación está marcada por una fuerte inversión en capacitación y educación al capital humano de la institución, los equipos naturales de trabajo se convierten en equipos de mejora continua pues tienen el conocimiento y la autoridad para hacer cambios dentro de su área de trabajo. Los cambios en esta estrategia son pequeños y la mejora gradual; todas

las personas están inmiscuidas en la estrategia; la información es compartida; todas las circunstancias son mejorables, incluso las que ya fueron sometidas al proceso de mejora, y; se hace uso de la tecnología existente.

La quinta generación de estrategias de calidad es la reingeniería y calidad total. En ésta se modifica la estructura organizacional de la institución pasando de áreas o departamentos a estructuras por procesos completos y armónicos, es decir, todos los equipos de trabajo se organizan entorno a un proceso completo, dejando en segundo término los niveles jerárquicos. Con ello, la institución se torna mucho más flexible y es capaz de dar valor al cliente en cada momento, lo que se convierte en la nueva definición de la calidad. Los equipos de trabajo se convierten equipos autodirigidos pues es el equipo quien elige la manera en que llegará a sus metas y objetivos, los cuales fueron negociados con el equipo directivo de la institución.

La gestión de la calidad es un área en continua evolución, pues las instituciones siempre se enfrentarán a nuevas y mayores responsabilidades políticas, sociales y financieras al mismo tiempo en que la sociedad se torna cada día más informada, participativa y exigente, con estándares de calidad mayores y mayores expectativas del quehacer público y privado.

El sector público no ha escapado a la búsqueda de la calidad en sus bienes y servicios aunque hay que reconocer que el cambio ha tomado más tiempo del que tomó en la iniciativa privada.

Todo lo anterior permite contextualizar la importancia de la legalidad en la acción administrativa y la legitimidad en la acción política. Consecuentemente, en el siguiente capítulo, se profundizará en el marco legal de la acción de la Administración Pública y más específicamente, de las instituciones culturales de la Administración Pública mexicana.

Capítulo 2. Marco Legal

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La política cultural representa uno de los tantos temas en los que el gobierno, por medio de la administración pública, interviene con la finalidad de asegurar los objetivos estatales y el bien común, logrando así la continuidad del Estado mismo. María Sanz García define la política cultural como “una acción coordinada y orientada hacia objetivos múltiples que permite el cumplimiento de funciones sociales estratégicas, tiene como horizonte la expresividad y la creatividad de múltiples personas y grupos y es un importante instrumento de crecimiento social y político.”⁵²

En tanto la política cultural representa una de las tantas actividades gubernamentales más significativas es necesario establecer las bases legales sobre las cuales se sustenta esta política en México, así como las instituciones encargadas de su ejecución y las atribuciones de las mismas. El primer referente legal al que es preciso referirse se encuentra el Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece que “Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa.”⁵³ Bajo este supuesto se da por entendido que la cultura no sólo representa un derecho para la población sino una garantía individual, por tanto el Estado, a través del gobierno, tiene la obligación de crear mecanismos para lograr que la totalidad de la población tenga

⁵² Sanz García, María, 1 de 1, <http://oficinadegestioncultural.wordpress.com/2009/04/06/politica-cultural-2/>, 28 de agosto de 2009, 17:20 hrs.

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 5 de febrero de 1917, Artículo 4, actualización D.O.F. 30 de abril de 2009.

acceso a la misma, entendiendo por ello que el gobierno destinará parte de los recursos con que cuenta para lograr este fin institucional.

Habiendo acordado que el gobierno debe destinar parte de sus recursos para asegurar el acceso a la cultura de la totalidad de la población, así como la promoción y el desarrollo de la misma, es preciso pensar en el papel que la administración pública tiene dentro de esta materia, al ser el brazo ejecutor del gobierno. El Artículo 90 de la Constitución plantea que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y que conforme a la ley que expida el Congreso de la Unión se “distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado”⁵⁴

Tomando en consideración que la política cultural busca el predominio de la cultura masiva, a la cual algunos intelectuales denominan “dominante”, la cual se asegura “cuando la cultura dominante utiliza la educación, la filosofía, la religión, la publicidad y el arte para lograr que ese predominio les parezca natural a los grupos heterogéneos que constituyen a la sociedad.⁵⁵” es necesario ubicar en cuál de estas instancias ha sido depositada la atribución legal para el diseño e implementación de la misma. En México la cultura se encuentra directamente vinculada con la educación, por lo que un segundo referente legal se encuentre en el Artículo 3° de la Constitución que establece que todo individuo tendrá derecho a recibir educación, la cual será laica, gratuita y obligatoria (preescolar, primaria y secundaria). También se menciona que la educación será democrática y nacional. En tanto democrática deberá considerar “a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”⁵⁶ mientras que por nacional “atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia

⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 5 de febrero de 1917, Artículo 90, actualización D.O.F. 2 de agosto de 2007.

⁵⁵ Miller, Toby y Yúdice, George, Política Cultural, España, Ed. Gedisa, 2004, p. 29.

⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 5 de febrero de 1917, Artículo 3 actualización D.O.F. 5 de marzo de 1993.

política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura”⁵⁷ Partiendo de ello es pertinente establecer que la política cultural en México se encuentra, no solo vinculada con la educación, sino a cargo de la misma, por lo que la dependencia encargada de la educación pública a nivel federal será, por tanto, la encargada de la política cultural federal.

Es importante ubicar el lugar que tiene la cultura en la estructura de gobierno, si bien la cultura se encuentra directamente vinculada y depende del sector educativo y por tanto cuenta con recursos etiquetados, es preciso mencionar que la autoridad cultural no tiene un lugar en las reuniones del gabinete, por lo que no participa en el diseño de las políticas de Estado. “En estructuras donde hay asignación de presupuesto, pero donde la ejecución debe seguir un paso más, se demora sensiblemente el funcionamiento y, como consecuencia, el desarrollo de las actividades.”⁵⁸ En México el sector cultural no cuenta con un lugar en el gabinete, revelando que el tema no constituye un asunto de vital importancia para el gobierno, haciéndolo depender de una secretaría de Estado (Secretaría de Educación Pública).

El Artículo 26 de la Constitución menciona que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.”⁵⁹ dejando en claro que la democratización cultural y por tanto, el acceso a la misma representa un factor decisivo a tomar en cuenta en la planeación del desarrollo del país, por tanto debe estar presente al tomar decisiones que definan el rumbo a seguir por el gobierno a mediano y largo plazo.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Olmos, Héctor Ariel, Cultura: el sentido del desarrollo, México, Ed. Conaculta e Instituto Mexiquense de la Cultura, 2004, p. 28.

⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 5 de febrero de 1917, artículo 26.

La cultura representa un bien básico en la vida de la familia mexicana, es por ello que el artículo 123 constitucional establece que “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.”⁶⁰ Por ello el acceso a los bienes y servicios culturales resulta imperativo para el sano desarrollo del individuo, la familia y la sociedad.

El artículo 73 de la Constitución enumera las atribuciones del Congreso de la Unión y, en la fracción XXV, menciona como una de sus facultades “establecer, organizar y sostener en toda la republica escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas practicas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones.”⁶¹ Dando por entendido que la formación cultural y el disfrute de los bienes y servicios culturales son una prioridad en el quehacer legislativo, con la finalidad de establecer mecanismos que aseguren a la sociedad mexicana el libre acceso a los mismos, integrándolos a la cotidianeidad del espacio público y privado.

El artículo 73 de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para legislar en torno al tema cultural, aun contando con esta facultad, se importante resaltar que en México no existe una Ley General de Cultura que permita sentar las bases jurídicas que faciliten la coordinación de las múltiples instituciones que integran el sector cultural y así exponenciar la capacidad de desarrollo social que se encuentra en la política cultural. La comunidad de mexicana de artistas, creadores y gestores culturales se han pronunciado, repetidas veces, sobre la necesidad de promulgar una ley que englobe las directrices que deberá seguir el sector cultural en su totalidad.

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 5 de febrero de 1987, artículo 123, actualización D.O.F. 23 de diciembre de 1986.

⁶¹ Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, Art. 73 DOF. 5 de febrero de 1917, actualización D.O.F. 30 de abril de 2009.

2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Secretaría de Educación Pública (SEP) es, como su nombre lo indica, la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene a su encargo la administración de los asuntos educativos del país, es por tanto la institución encargada de la administración de la política cultural a nivel nacional. Fue creada el 25 de septiembre de 1921 bajo el cobijo del Licenciado José Vasconcelos Calderón. La SEP tiene como misión “crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden.”⁶² La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las atribuciones que la dependencia tiene, de las cuales las siguientes se vinculan con el quehacer de la política cultural:⁶³

II.- Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

IX.- Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;

X.- Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XII.- Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;

XIV.- Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento;

XVII.- Organizar misiones culturales;

XVIII.- Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;

XIX.- Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;

⁶² Secretaría de Educación Pública, 1 de 1, http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Vision_de_la_SEP, 12 de octubre de 2009, 22:46 hrs.

⁶³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D. O. F. 29 de diciembre de 1976, Artículo 38.

XX.- Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;

XXI.- Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia;

XXII.- Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;

XXVIII.- Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal;

XXIX.- Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;

XXX bis. Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y de la industria editorial, con apego a lo dispuesto por el artículo 3o. constitucional cuando se trate de cuestiones educativas; dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Para el desempeño de sus funciones la SEP cuenta con las Subsecretarías de Educación Básica, Media Superior y Superior, una Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y una Oficialía Mayor. Cuenta también con órganos desconcentrados como Instituto Politécnico Nacional, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Radio Educación, Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. De estos órganos desconcentrados los que principalmente se encargan de la política cultural federal son el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Si bien las tres instituciones son desconcentrados de la

SEP y en el organigrama se encuentran en el mismo nivel jerárquico, el INBA e INAH dependen directamente del Conaculta puesto que el decreto de creación de ésta última le da la atribución de coordinar a las instituciones públicas que desempeñen funciones de promoción y difusión del arte y la cultura.

2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

En cumplimiento al artículo 26 constitucional el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece los objetivos nacionales que delinearán la acción de gobierno en la presente administración, “El Plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanen de éste.”⁶⁴

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 aborda el tema cultural en el tercer eje “Igualdad de oportunidades” específicamente en los puntos 3.7 Familia, niños y jóvenes y 3.8 Cultura, arte, recreación y deporte.

El punto 3.7 Familia, niños y jóvenes se reconoce la participación de las niñas y niños en la vida cultural como un derecho humano: “Estos derechos son fundamentalmente los siguientes: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social.”⁶⁵ A pesar del reconocimiento de la participación cultural como un derecho humano, así como parte fundamental para el desarrollo de la niñez y la familia mexicana, el Plan Nacional de Desarrollo vigente no contempla objetivos y/o estrategias dirigidos a garantizar dicha participación

En el punto 3.8 Cultura, arte, recreación y deporte se enaltece el papel de la cultura en la formación de la identidad de la ciudadanía mexicana, advirtiendo que “La cultura de México es la suma de lo mejor del pasado y del presente. Es la voz viva de un pueblo; es el colorido de expresiones que distinguen al país en el

⁶⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, D.O.F. 31 de mayo de 2007, p. 17.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 219.

mundo.”⁶⁶ Se reconoce que la cultura, el deporte, el arte y la recreación son partes centrales en el mantenimiento de la salud y la vitalidad de la sociedad.

El Objetivo 21 se refiere al acceso y el disfrute de las manifestaciones artísticas y el patrimonio histórico, cultural y artístico como parte del pleno desarrollo de los seres humanos, para ello se prevén una serie de estrategias. La estrategia 21.1 “Impulsar la apreciación, reconocimiento y disfrute del arte y las manifestaciones culturales por parte de la población” pretende ofrecer y alentar una amplia oferta cultural, nacional e internacional, a la población, haciendo de ésta no solo espectadora sino también practicante, alentando a que la ciudadanía asocie las manifestaciones culturales con el desarrollo humano y social, dando paso a una mayor inversión del tiempo libre en estas actividades. La consecución de estos objetivos será auxiliado por un reforzamiento de la educación artística profesional y la promoción de distintas modalidades de cursos y talleres de apreciación de todas las disciplinas artísticas, dando prioridad a la población que por condiciones socioeconómicas difícilmente tiene acceso a las manifestaciones culturales.

Dentro de la estrategia 21.1 se contempla el fortalecimiento de la enseñanza y la divulgación del arte y la cultura en el sistema educativo, para lo cual se pretende extender el horario escolar. De igual manera se destinarán recursos para el mantenimiento de los inmuebles culturales, así como se mantendrán los apoyos a creadores artísticos y grupos independientes. Se reconoce también que el arte y la cultura indígena es un fortaleza para la nación por lo que se ampliarán las líneas de difusión del arte y la cultura indígena, principalmente entre niños y jóvenes. También unirán esfuerzos con las dependencias gubernamentales en el exterior para difundir la riqueza cultural mexicana, así como para fomentar el intercambio cultural, dando prioridad a los intercambios entre México con América Latina y el Caribe.

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 224.

Por último la estrategia 21.1 contempla el fortalecimiento de los programas de fomento a la lectura, por lo que se buscará el uso intensivo de bibliotecas y se diseñarán fórmulas para extender estos programas en zonas rurales.

La estrategia 21.2 se enfoca al apoyo a los centros comunitarios para el fortalecimiento de sus funciones educativas y de difusión de las artes y la cultura. Para ello se contempla la cooperación y comunicación de las instituciones estatales y municipales, para así fortalecer el intercambio cultural entre entidades y municipios, todo ello con el apoyo del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y sus instituciones sectorizadas.

La estrategia 21.3 se aboca a los festejos conmemorativos del bicentenario y centenario de las guerras de independencia y revolución con la finalidad de alentar la participación de artistas, intelectuales, científicos, instituciones culturales y educativas en los mismos. En esta estrategia se pretende resaltar los logros que México ha alcanzado como nación, así como los retos a los que se enfrenta, resaltando la riqueza cultural y artística del país.

El Objetivo 22 Impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento para toda la sociedad mexicana contempla en la estrategia 22.1 promover la apertura de espacios de recreación y esparcimiento sanos para todas las edades mediante el impulso del crecimiento de la oferta cultural y artística en sus diferentes ámbitos y en todas las regiones del país. “Se impulsará la creación de espacios de entretenimiento alternos, así como la multiplicación de talleres de artes plásticas, escénicas y literarias, para que la población en todas las regiones pueda participar y aprovechar la riqueza cultural y artística, y también para alentar la creación de pequeños y medianos negocios.”⁶⁷

⁶⁷ *Ibíd.* p. 228.

2.4 Programa Sectorial de Educación 2007-2012

El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 para plantear los objetivos y las metas a alcanzar en la presente administración en materia educativa. Para ellos se plantean 6 objetivos, de los cuales el Objetivo 1. “Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional” cuenta con el objetivo 1.20 “Acciones complementarias de fomento a la lectura”.

El objetivo 1.20 cuenta tan solo con cuatro estrategias para el fomento de la lectura, las cuales son:⁶⁸

- Hacer de las librerías espacios de promoción de lectura.
- Impulsar pequeñas y medianas editoriales y librerías.
- Distribuir internacionalmente fondos de editoriales latinoamericanas.
- Impulsar la mejora de los servicios de distribución de materiales educativos.

Si bien el Programa no trata a profundidad el fomento al libro y a la lectura se debe a que el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes es responsable de elaborar su propio programa institucional (Programa Nacional de Cultura 2007-2012) en el que se aborda de manera amplia el fomento a la lectura y el libro.

2.5 Programa Nacional de Cultura 2007-2012

El Programa Nacional de Cultura 2007-2012 se divide en 8 ejes temáticos que explican la situación de la administración pública cultural, así como los objetivos y las estrategias que las instituciones seguirán y desarrollarán con la finalidad de mejorar la gestión cultural mexicana así como para incrementar la oferta cultural y artística. El primer apartado es “La cultura en el desarrollo humano sustentable” que haciendo alusión al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que establece como su principio rector el desarrollo humano sustentable, coloca a la cultura de

⁶⁸ Programa Sectorial de Educación, D.O.F. 17 de enero de 2008, p. 29.

México como el eje que ha de marcar la dirección para emprender los cambios que el país requiere para hacer frente a los retos a los que se enfrenta el país, mencionando que “La cultura de México, en su más amplia acepción, es la expresión más alta de esa conciencia, y de la memoria y los valores de nuestra sociedad, y se erige así como referente indispensable del rumbo que debemos trazarnos y del sentido de los cambios que debemos emprender en los distintos ámbitos de la vida de la nación.”⁶⁹

Un primer objetivo planteado es el contribuir, por medio de la cultura y de la administración de la política cultural, a la equidad de género, especialmente entre niños y jóvenes. De igual forma el Conaculta se propone seguir apoyando los programas que integran a las personas con algún tipo de discapacidad, fomentando el respeto a sus derechos entre la población y acercándolos a los distintos tipos de oferta artística y cultural para el ejercicio de sus derechos culturales. El texto enumera una serie de objetivos generales que son aplicables a todos los ejes temáticos, estos objetivos generales son:⁷⁰

1. Promover la igualdad en el acceso y el disfrute de la cultura.
2. Ofrecer espacios, bienes y servicios culturales de calidad.
3. Favorecer las expresiones de la diversidad cultural como base de unión y convivencia sociales.
4. Ampliar la contribución de la cultura al desarrollo y el bienestar social.
5. Impulsar una acción cultural de participación y corresponsabilidad nacionales.

Al igual que con los objetivos, en el primer apartado del Programa Nacional de Cultura 2007-2012 establece estrategias generales, las cuales son:⁷¹

⁶⁹ Programa Nacional de Cultura, D.O.F. 10 de diciembre de 2008, p.22.

⁷⁰ *Ibíd.* p. 28.

⁷¹ *Ibíd.* p. 32.

- Establecer una visión de largo plazo, que determine de manera integral las prioridades y las acciones sustantivas que adoptará y emprenderá la Administración, como base de las políticas de Estado que propondrá en materia cultural.
- Revisar el marco jurídico del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, a partir del diálogo permanente, abierto y transparente con las instancias del Ejecutivo Federal, con el Congreso de la Unión y con los miembros y los representantes de todos los sectores de las comunidades intelectuales y artísticas, con el fin de establecer el consenso indispensable para impulsar las reformas necesarias para la modernización y el mejor funcionamiento de las instituciones culturales.
- Llevar a cabo una reestructuración orgánica de la institución, a fin de adecuarla a las nuevas exigencias sociales, y a los contextos nacional e internacional, además de cumplir con los criterios de racionalidad y optimización de los recursos financieros, y proyectar nuevas formas de trabajo y de administración que le permitan desempeñar cada vez con mayor calidad y eficacia sus funciones.
- Incrementar los recursos disponibles para la cultura, con medidas como la ampliación de la base de recaudación de ingresos autogenerados, la promoción de la participación de diversos sectores productivos, el fomento a los mecanismos de mecenazgo y patrocinio, la orientación integral de los recursos a proyectos culturales de alto impacto, el fortalecimiento de los esquemas de coordinación interinstitucional con los tres ámbitos de gobierno y con la sociedad, y la creación y consolidación de empresas culturales.
- Canalizar la inversión en infraestructura cultural a programas amplios de mantenimiento y renovación de los espacios y servicios en operación, con objeto de dar un uso óptimo a la infraestructura cultural de las instituciones públicas y, en particular, a aquella de mayor importancia, historia y tradición en el país.

- Establecer lineamientos precisos que eliminen prácticas discrecionales o subjetivas y garanticen la aplicación eficiente, eficaz, equitativa, homogénea y transparente de los recursos públicos que se otorgan como apoyos y donativos.

El eje 6 “esparcimiento cultural y fomento a la lectura” cuenta con 8 objetivos, de los cuales 5 (3-7) se vinculan directamente con el fomento a la lectura.

El Objetivo 3 “Situación a la Lectura y al libro como elementos fundamentales para el desarrollo integral de la población, para su educación, su acercamiento a las expresiones de la cultura y el desarrollo de una conciencia crítica, diseñando programas y estrategias para la formación de lectores, y de vinculación de la educación formal con el fomento a la lectura.” Plantea la necesidad de apoyar el fomento a la lectura mediante cápsulas en radio y televisión así como con la realización de concursos anuales para promotores de lectura. También se propone realizar un censo que permita saber el número de salas de lectura existentes, investigar la forma en que funcionan para mejorar la capacitación de sus coordinadores, de modo que, junto con el mejoramiento de los acervos, queden satisfechas las necesidades del usuario.

El Objetivo 4 “Reforzar el papel de las bibliotecas públicas como centros de lectura” pretende aprovechar al 100% la infraestructura de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas con la finalidad de, de existir las condiciones, convertir a la bibliotecas en centros culturales comunitarios que amplíen la oferta artística y literaria.

El Objetivo 5 “Ampliar el acceso a la información electrónica en las bibliotecas públicas” propone equipar el mayor número de unidades de la Red Nacional de Bibliotecas con el apoyo de la Fundación Gates así como apoyar los programas nacionales de alfabetización informática a través de talleres de cómputo para niños y jóvenes.

El Objetivo 6 “Mejorar y fortalecer en el país el servicio de biblioteca pública y el funcionamiento de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas” apuesta para este

fin por la colaboración interinstitucional y ciudadana así como por digitalizar los acervos y modernizar la capacitación y formación de recurso humano que labora en la Red Nacional.

El Objetivo 7 “Hacer de las librerías espacios de promoción de la lectura para propiciar, por todos los medios a su alcance, que los libros logren llegar a los posibles lectores” por medio de programas de actividades de fomento a la lectura que están asociados al entorno urbano, de forma que se aproveche la cercanía de la biblioteca con escuelas, museos, o cualquier espacio público en que se desenvuelva el posible lector.

2.6 Ley de Fomento para la Lectura y el Libro

La Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, publicada el 24 de julio de 2008, tiene por objeto propiciar la generación de políticas y programas de fomento a la lectura así como el fortalecer los procesos de creación, producción, distribución y acceso a materiales editoriales con el fin de satisfacer las necesidades culturales y educativas del país.

El artículo 5 de esta Ley designa como autoridades responsables de la aplicación de la misma a la Secretaría de Educación Pública; al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; al Consejo Nacional para el Fomento para el Libro y la Lectura, y; a los gobiernos estatales, municipales y del Distrito federal. Dichas autoridades emplearán tiempos oficiales y públicos en medios de comunicación para el fomento del libro y la lectura. La Ley establece las funciones para cada una de las autoridades responsables.

En coordinación a la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes les corresponde, tomando en cuenta la opinión del Consejo Nacional para el Fomento del Libro y la Lectura, elaborar el Programa de Fomento para el Libro y la Lectura y llevarlo a cabo.

La SEP, de forma independiente, tiene a su cargo fomentar el acceso al libro dentro del Sistema Educativo Nacional y garantizar la distribución de libro de

texto gratuito en bibliotecas escolares, así como fomentar la producción editorial con la finalidad de enriquecer el acervo de las bibliotecas escolares. También es responsabilidad de la Secretaría capacitar a los responsables de bibliotecas escolares.

CONACULTA tiene a su cargo estimular la formación de lectores buscando la colaboración de la iniciativa privada y sociedad civil y garantizar el acceso de la población abierta al libro buscando siempre la existencia de materiales que respondan a interés del público.

El Consejo Nacional de Fomento para el Libro y la Lectura es un órgano consultivo de la SEP que tiene por obligación sesionar al menos tres veces al año. El Consejo se integra por:⁷²

- Presidente – Secretario de Educación Pública;
- Secretario ejecutivo – titular del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes;
- El titular del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas;
- El presidente de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana;
- El presidente de la Asociación de Libreros de México;
- El presidente de la Asociación Nacional de Bibliotecarios;
- El presidente de la Sociedad General de Escritores de México;
- El Director General de Materiales Educativos de la Secretaría de Educación Pública;
- El Director General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, y

⁷² Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, D.O.F. 24 de julio de 2008, artículo 14.

- El Director General de Bibliotecas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

El Consejo, en calidad de órgano consultivo de la SEP, tiene a su cargo la asesoría en el diseño, formulación y ejecución del Programa de Fomento para el Libro y la Lectura, promover sistemas de información sobre el libro, la lectura y los derechos de autor así como impulsar la participación de la sociedad civil en los programas de fomento.

El reconocimiento legal del derecho a la cultura pone en igualdad de importancia sociopolítica este derecho y el derecho a la salud, educación, trabajo, etc., por lo que los poderes públicos no pueden ser indiferentes en el tema, deben asumir una posición de responsabilidad social, de Estado y no de gobierno, de crear las circunstancias que aseguren el reconocimiento, respeto y libre ejercicio de este derecho. No solo por ello es preciso que el gobierno y la administración pública se ocupen del quehacer cultural, por ejemplo, “a sus ojos la cultura funciona como fundamento y clave de la identidad nacional, como título de prestigio en la competencia internacional, como fuente de recursos en la economía nacional, como parte del orden moral que plasma a los individuos y los convierte en ciudadanos honestos, capaces de elegir democráticamente”⁷³

La legislación en materia cultural es una muestra de la necesidad y la demanda social en cuanto a que el Estado promueva y difunda el arte y la cultura, siendo esta intervención una de las tantas formas de legitimación de la Administración Pública y con ella del gobierno y el Estado mexicanos.

La administración de la cultura a nivel federal resulta de vital importancia para la consecución de los objetivos nacionales a corto, mediano y largo plazo, por lo que la política cultural representa la materialización de las obligaciones estatales y las necesidades y demandas sociales que sitúan a la cultura como parte fundamental de la vida diaria de la sociedad mexicana. La cultura, en relación con la democracia, “abarca las ideas de elección política y

⁷³ Giménez, Gilberto, Estudios sobre la cultura y las identidades sociales, México, Ed. Intersecciones, 2007, p. 225.

empoderamiento, proporciona las bases necesarias para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, favorece el desarrollo en el largo plazo, representa una garantía de estabilidad internacional y, dentro de las fronteras nacionales, si se le da tiempo, puede canalizar los conflictos y ofrecer una plataforma de discusión y negociación.”⁷⁴

Lo anterior permite contextualizar la situación jurídica y administrativa en que se encuentran la Administración Pública cultural mexicana. Consecuentemente, en el siguiente capítulo, se profundizará en torno a la concepción de la cultura misma, la política pública cultural y más específicamente le lectura y sus implicaciones en el desarrollo individual, comunitario y social.

⁷⁴ Arizpe, Lourdes, Cultura en movimiento. Interactividad cultural y procesos globales, México, Ed. UNAM-Porrúa, 2006, pp. 57-58.

3. Política cultural de fomento a la lectura

3.1 Política cultural

La política cultural representa uno de los tantos temas en los que el gobierno, por medio de la administración pública, interviene con la finalidad de asegurar los objetivos estatales y el bien común, logrando así la continuidad del Estado mismo. María Sanz García define la política cultural como “una acción coordinada y orientada hacia objetivos múltiples que permite el cumplimiento de funciones sociales estratégicas, tiene como horizonte la expresividad y la creatividad de múltiples personas y grupos y es un importante instrumento de crecimiento social y político.”⁷⁵ Mientras que Teixeira Coelho argumenta que la política cultural “constituye una ciencia de la organización de las estructuras culturales”⁷⁶.

“Por política cultural se puede entender un conjunto de intervenciones, acciones y estrategias que distintas instituciones gubernamentales, no gubernamentales, privadas o comunitarias, llevan a cabo con el propósito de satisfacer necesidades y aspiraciones culturales, simbólicas y expresivas, de la sociedad en distintos niveles y modalidades.”⁷⁷ De esta forma se deja claro que la política cultural es el conjunto de acción u omisiones que las instituciones llevan a cabo no solo para satisfacer las necesidades culturales de una sociedad, sino también para reforzar o reformar el conjunto de valores que la cultura implica.

Para Nestor García Canclini uno de los objetivos claves de la política cultural es “obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social. El tipo de orden o de transformación social para el que se busca consenso no necesariamente es progresista; se puede perseguir un *status quo* o imponer un orden retrógrado.”⁷⁸ De esta declaración se puede entender la importancia y el

⁷⁵ Sanz García, María, 1 de 1, <http://oficinadegestioncultural.wordpress.com/2009/04/06/politica-cultural-2/>, 28 de agosto de 2009, 17:20 hrs.

⁷⁶ Coelho, Teixeira, *op cit.* p. 380.

⁷⁷ Olmos, Héctor Ariel, Cultura: el sentido del desarrollo, México, Ed. Conaculta e Instituto Mexiquense de Cultura, 2004, p. 25.

⁷⁸ *Ibidem*.

poder que lleva consigo una política cultural, cualquiera que esa sea, ya que permite a los entes decisores modificar los sistemas de valores que rigen una sociedad, alterando así los esquemas que dictan las acciones de los individuos frente a ellos mismos, la sociedad o frente a fenómenos o circunstancias que se les presentan.

La política cultural tiene como finalidad la intervención en la vida cultural de una sociedad mediante “soportes institucionales que canalizan tanto la creatividad como los estilos colectivos de vida.”⁷⁹ La cultura se relaciona con la política en dos registros: el estético y el antropológico.

En el registro estético, la producción artística surge de individuos creativos y se la juzga según criterios estéticos encuadrados por los intereses y prácticas de la crítica y la historia cultural. En este ámbito, la cultura se considera un indicador de las diferencias y similitudes y de gusto y estatus dentro de los grupos sociales. El registro antropológico, por otro lado, toma la cultura como un indicador de la manera en que vivimos, el sentido del lugar y el de persona que nos vuelven humanos, esto es, ni individuales ni enteramente universales, sino asentados en la lengua, la religión, las costumbres, el tiempo y el espacio.⁸⁰

El gobierno interviene en ambos registros de la cultura en una sociedad, por un lado con la formación del gusto en la población, que es a lo que Foucault llamó gubernamentalidad y por otro lado con la formación de valores y significados sociales que por medio de la educación, religión y vida cultural dan al individuo sentido de pertenencia, dictando patrones de conducta. El gobierno tiene por tarea guardar el equilibrio entre la cultura oficial y las emergentes, logrando así lo que Gramsci entendía por hegemonía cultural, la cual se logra cuando la cultura dominante utiliza la educación, la religión, la publicidad y el arte para lograr que su predominio les parezca natural a los grupos heterogéneos que constituyen a la sociedad. En este marco “Las políticas culturales constituyen un terreno

⁷⁹ Miller, Toby y Yúdice, George, Política Cultural, España, Ed. Gedisa, 2004, p.11.

⁸⁰ *Ibidem*.

privilegiado de la hegemonía. Proporcionan un medio para conciliar identidades culturales antagónicas erigiendo la nación como la esencia que trasciende los intereses particulares.”⁸¹

Si bien la política cultura es la intervención de las instituciones en la vida cultural de una sociedad, ya sea antropológica o artísticamente hablando, es también necesario recalcar que la aparente inexistencia de una política que promueva una serie de valores o gustos oficiales, caracteriza a la misma política, es decir, “la aparente no-existencia de un política cultural la define. Impedir el desarrollo de determinadas manifestaciones y obviar o neutralizar otras ya forma parte de una política cultural.”⁸²

La cultura representa una parte de la vida pública que los gobiernos no pueden dejar de lado, de forma que la existencia de una política cultural es imprescindible en la agenda de un gobierno, ya que de esta forma es posible acentuar, mantener o reformar el sistema cultural conformado por valores, principios, significados, formas y tradiciones que se ven reflejadas en las tendencias en el actuar que presentan los gobernados. Si bien la política cultural brinda tanto a los gobiernos como a los medios un poder considerable, es preciso recalcar la necesidad de hacer uso de ella de forma ética, responsable y estatal, a modo de no perder de vista los intereses y fines estatales para no permitir que se use a favor de intereses grupales.

Gilberto Giménez establece la existencia que 5 modalidades de política cultural:

- Reglamentaria: define en leyes o reglas las pautas bajo las cuales debe ejercerse la acción cultural.
- Voluntarias: ejercidas por los poderes públicos.

⁸¹ *Ibíd.* p.20.

⁸² Olmos, Héctor Ariel, *Op. Cit.* p. 26.

- Persuasivas o publicitarias: buscan dar a conocer las acciones emprendidas y los resultados obtenidos.
- De subvenciones: distribuyen recursos, bajo criterios más o menos definidos, a los distintos actores culturales.
- De estímulos: distribuyen recursos bajo criterios muy precisos y preestablecidos a actores culturales para un fin específico.

De igual forma Giménez agrupa a las políticas culturales en tres grupos con base en la finalidad de las mismas:

- Carismáticas: buscan apoyar a creadores reconocidos.
- Democratización de la cultura: procuran facilitar el acceso a un número considerable de personas y no se limitan al apoyo a creadores.
- Democracia cultural: no solo estimulan la creación para su democratización, sino que “estimula [la] creatividad y expresión de todos los grupos sociales, particularmente de los grupos populares subalternos.”⁸³

Teixeira Coelho atribuye la legitimación de la política cultural a cuatro paradigmas distintos, que pueden ir acompañados unos de otros:

- Basado en la lógica del bienestar social en la que sin una política cultural adecuada el funcionamiento social es deficiente.
- De carácter intervencionista que busca encontrar un sentido que oriente la dinámica social.
- En busca de un marco ideológico que logre objetivos como la reconstrucción nacional o la construcción bajo un nuevo orden político.
- Práctica comunicativa entre el Estado y los ciudadanos.

⁸³ Giménez, Gilberto, *Op. Cit.*, p. 227.

Coelho enumera los circuitos de intervención en los que se ven implicadas las políticas culturales que, aunque cada uno de ellos es distinto, no se logra una verdadera política cultural de Estado hasta que se da la presencia simultánea en los cuatro circuitos:

- Relativas al mercado cultural que busca apoyar a los sectores productivos, distributivos y de consumo.
- Relativas a la cultura ajena al mercado cultural, es decir, la cultura en el que el interés por la ganancia no es el motor de creadores, distribuidores y consumidores.
- Relativas a los usos de la cultura en la que se crean las condiciones para el disfrute pleno de las formas culturales que se encuentran disponibles, ya sea como espectadores o como creadores eventuales.
- Relativas a las instituciones organizadoras de los circuitos culturales, es decir, de la organización administrativa de la cultura.

Si bien las políticas culturales, en teoría, cuentan con límites y categorías claras, en la práctica es necesario ubicar cada una de las políticas en el contexto al que pertenece.

3.1.1 Política cultural en México

La acción gubernamental en materia cultural en México data de la segunda mitad del siglo XIX y aunque aquellas primeras intervenciones gubernamentales carecen de consistencia, son fundamentales para explicar la política cultural del México Postrevolucionario en el que se lee mayor control y dirección del Estado en los asuntos culturales. Al terminar la guerra de independencia, la necesidad de construir la identidad nacional era inminente pero no se estableció un proyecto cultural hasta la restauración de la República en 1867, luego de vencida la intervención francesa, anulada la monarquía de Maximiliano de Habsburgo y replegado el conservadurismo político fue que se adoptaron los ideales liberales, traducidos en la visión laica de la educación y la cultura, vigentes al día de hoy. A

partir de ese momento se dio a la cultura un papel cohesionador y orientador del esfuerzo regional hacia los fines nacionales mientras que se reivindicaron las costumbres regionales con el fin de caracterizar “lo mexicano”. Durante el gobierno del presidente Benito Juárez se expidió la Ley Orgánica de Instrucción Pública (1867), se estableció la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria y se reglamentó la educación superior. Se crearon escuelas públicas para sordomudos (1866) y ciegos (1870). Gabino Barreda fundó la Escuela Nacional Preparatoria en 1868, encargada de impartir educación científica, apegada al positivismo francés.

La llegada a la Presidencia de Porfirio Díaz (1876) prometió la continuidad del proyecto liberal educativo y cultural de los gobiernos de Juárez y Lerdo de Tejada, se reconocieron las carencias en infraestructura y textos educativos como enemigos del desarrollo nacional, a pesar de ello el papel de la escuela en el desarrollo siguió siendo secundario. Se exaltó el pasado indígena en las artes pero ello no contempló el reconocimiento de las culturas populares e indígenas vivas. Durante ese periodo se abrieron importantes recintos culturales como el Palacio de Minería (1880) y el Museo de Teotihuacán (1910). Durante la gestión de Justo Sierra como Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes (1905-1910) se promovió la alfabetización, se apoyó a la Escuela Nacional Preparatoria, se estableció la Ley de Educación Primaria para el Distrito Federal y los Territorios (1908) que ponía énfasis en el carácter nacional de la educación y la inclusión de un proyecto pedagógico de educación artística y se reabrió la Universidad Nacional (1910), cerrada desde 1865.

Con el estallido de la revolución la importante labor realizada por Sierra se vio interrumpida. Durante el periodo que va de 1910-1921 la política cultural gubernamental es prácticamente inexistente, las acciones se limitan a la impartición de educación en la Ciudad de México. En 1920, durante el gobierno de Álvaro Obregón, se designa a José Vasconcelos como Jefe del Departamento Universitario y de Bellas Artes, quien estableció 2 estrategias básicas: “la federalización educativa y la creación de una Secretaría de Estado que se

encargara de los asuntos educativos y culturales de México.”⁸⁴ A partir de ese momento se puede hablar de una política educativa y cultural estructurada que sienta los precedentes directos de las instituciones educativas y culturales actuales.

En julio de 1921 la Cámara de Diputados aprobó la creación de la Secretaría de Educación Pública y en octubre de ese mismo año se designa a Vasconcelos titular de la recién creada SEP, la cual se integró por 3 departamentos: alfabetización, bibliotecas y bellas artes. Se estableció la idea de que “México es más que un territorio o una administración política, es sobre todo una cultura. El arte es un quehacer de excelencia, precedido por la escuela. El Estado tiene una responsabilidad rectora con la cultura.”⁸⁵ En los 3 años de gestión de Vasconcelos al frente de la SEP (1921-1924) se instalaron cerca de 2000 bibliotecas en todo el país, se fomentó la imprenta con la creación de los Talleres Gráficos de la Nación (1923) que editaba libros y textos escolares que respondían a la “necesidad de publicar ediciones de tirajes masivos para apoyar las campañas nacionales de alfabetización y el fomento a la lectura.”⁸⁶ En noviembre de 1924 tuvo lugar la primera feria de fomento a la lectura en México en el Palacio de Minería de la Ciudad de México, la Feria del Libro y las Artes Gráficas, promovida por José Vasconcelos.

En 1924 la Dirección de Arqueología, incorporada entonces a la Secretaría de Agricultura y Fomento pasó a ser parte de la SEP. En 1928 se creó la estación radiofónica de la SEP (la actual Radio Educación) y la política cultural se centro en 5 grandes rubros: Escuelas, Bellas Artes, Alfabetización, Bibliotecas y Educación Indígena. En 1934 se inauguró el Palacio de Bellas Artes, del cual fue responsable el Departamento de Bellas Artes.

En 1934 se fundó el Fondo de Cultura Económica, “institución editorial del Estado mexicano, que edita, produce, comercializa y promueve obras de la cultura

⁸⁴ Organización de Estados Iberoamericanos, Sistemas Nacionales de Cultura/Informe de México, 6 de 16, <http://www.oei.es/cultura2/mexico/c2.htm>, 1 de septiembre de 2011, 15:29 hrs.

⁸⁵ Berman, Sabina y Jiménez, Lucina, *Op. cit.*, p. 100.

⁸⁶ OEI, Sistemas Nacionales de Cultura/Informe de México, *Op. cit.*, 7 de 16.

nacional, iberoamericana y universal”⁸⁷. El proyecto estuvo a cargo de Daniel Cosío Villegas, quien en un principio lo ideó como una editorial al servicio de los estudiantes y egresados de la Escuela Nacional de Economía pero con el paso del tiempo el proyecto tomó nuevas dimensiones, en las que se daba cabida a textos científicos y artísticos que distaban de las ciencias económicas. El FCE tenía como objetivo consolidar la identidad regional y conformar una agenda pública cultural y científica.

El 1 de enero de 1936 se creó, por decreto del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, el Instituto Politécnico Nacional con la finalidad de formar técnicos y profesionistas que contribuyeran al proceso de industrialización por el que pasaba el país, formando así mano de obra nacional calificada.

De 1938 a 1946 se dio un proceso de reestructuración en la SEP que involucró la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia en 1938, que dependía de la misma SEP pero contaba con personalidad jurídica y patrimonio propios. En 1939 fue creado el Instituto Nacional Indigenista. En 1941 se creó la Dirección General de Educación Extraescolar y Estética que tenía entre sus objetivos organizar una campaña nacional de alfabetización, desarrollar campañas de fomento y producción artísticas, priorizando el disfrute de la lectura, el teatro y las artes literarias. En 1944 se inauguró el Museo Nacional de Historia y en 1946 la Escuela Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y la Dirección de Publicaciones y Bibliotecas.

Durante el periodo que comprende de 1946 a 1960 se dio un fenómeno de crecimiento en la infraestructura y los servicios culturales estatales. En 1950 comenzaron a proliferar las universidades en los estados de la República, mientras que se inició la construcción de la Ciudad Universitaria, que desde entonces alberga el cuerpo central de la Universidad Nacional Autónoma de México, que “representó el despunte de la educación superior y de la investigación científica y humanística a gran escala del país.”⁸⁸ Este periodo también se

⁸⁷ Fondo de Cultura Económica, Historia del FCE, <http://www.fondodeculturaeconomica.com/Institucional/HistoriaFCE.asp>, 17 de noviembre de 2011, 1 de 1, 18:07 hrs.

⁸⁸ OEI, Sistemas Nacionales de Cultura/Informe de México, *Op. cit.* p. 9 de 16.

caracteriza por una intensa participación del Instituto Nacional de Bellas Artes y del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

A partir de la década de los 60 se comienza la construcción del subsector cultura, al tiempo en que los organismos internacionales, como la UNESCO, tomaban mayor importancia a nivel mundial. En 1960 se instituyó la Subsecretaría de Asuntos Culturales, año que marcó el auge de la política educativa, principalmente de la educación primaria puesto que en ese mismo año comienzan a circular los Libros de Texto Gratuitos. Hasta 1970 la SEP pasó por un periodo de consolidación en la que la prioridad siguió siendo la alfabetización de la población. Durante la década de los 70 el subsector cultural sufre numerosos cambios de nombre: La Subsecretaría de Asuntos Culturales pasó a nombrarse Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar (1971), sucesivamente cambió su nombre a Subsecretaría de Cultura y Educación Popular (1977), Subsecretaría de Cultura y Recreación (1978) y Subsecretaría de Cultura (1982).

En 1988 tuvo lugar la modernización del subsector cultural con la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes como un órgano desconcentrado de la SEP. A partir de este momento la política cultural mexicana ha estado a cargo del Conaculta.

La programación cultural a lo largo de la historia del México postrevolucionario puede ser catalogada de dos formas. La primera cuando la cultura y sus programas eran parte del programa de educación pública y la segunda a partir de la creación del Conaculta, momento en el cual la programación cultural pasa a ser una materia, si no independiente de la educación, sí con más relevancia. El cambio en la planeación de la política cultural fue un proceso en el que las exigencias culturales de la sociedad y las organizaciones, así como la consolidación de las instituciones culturales, dieron pie a la formalización de la política cultural en los sexenios de José López Portillo y Miguel de la Madrid, pero fue hasta la creación de Conaculta que se reconoce el importante papel de la cultura en el desarrollo nacional.

La política cultural en México se ha caracterizado por las siguientes líneas:

- Prioritario papel del patrimonio en la política cultural. En los cuatro programas que ha elaborado Conaculta, la preservación, difusión e investigación del patrimonio cultural ha sido el primer tema mencionado, de ahí que se mencione que el patrimonio es “el buque insignia de la política cultural.”⁸⁹
- Aliento a la creatividad Artística. Para este sentido el instrumento más relevante ha sido el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, ofreciendo apoyo a artistas y creadores. A pesar de los cuestionamientos a los que se ha enfrentado el FONCA, a causa de las dudas sobre la imparcialidad de sus decisiones, ha logrado apoyar la creación artística y ha servido de ejemplo en la conformación de fondos estatales y mixtos para la creación artística y cultural.
- Énfasis en la descentralización del aparato cultural. Aún antes de la creación de Conaculta algunos estados ya contaban con la existencia de organismos destinados a la administración de la cultura pero a partir de 1989 las entidades federativa han creado y/o reformado sus organismos culturales a imagen del órgano federal, así como también lo han hecho gran parte de los municipios, incluso municipios rurales, enalteciendo el papel de la cultura dentro de la sociedad.

Como en toda política pública, la política cultural se enfrenta al reto de identificar, definir y delimitar el problema al que se dará atención, es por ello que la clara definición del objeto de estudio o de la situación problemática resulta vital para la determinación de las metas y objetivos a alcanzar con la ejecución de las acciones que serán emprendidas.

La lectura no es la excepción a esta situación. Para diseñar una política pública de fomento a la lectura es necesario ubicar y analizar la situación

⁸⁹ Leal, Leticia, Padilla, Raúl y Robles, Mara (Coord.), Análisis del Programa Nacional de Cultura 2007-2012, México, Universidad de Guadalajara, 2009, p. 33.

problemática, tomando en cuenta la perspectiva desde la cual será abordada y los objetivos que se espera alcanzar.

3.2 La lectura, una práctica cultural

La lectura representa más que la simple decodificación de símbolos escritos de forma literal. La lectura es una actividad psicosocial en la que se busca una relación o “forma de interacción entre memorias: la del registro –memoria del autor- y la del lector.”⁹⁰ Si bien la lectura puede ser grupal o individual, silenciosa o en voz alta, se trata siempre de una actividad subjetiva que permite a los individuos socializar, al mismo tiempo que favorece la formación de la individualidad.

Como la lectura no es sólo la traducción de símbolos de forma literal, la alfabetización no sólo busca que las personas puedan decodificar el texto escrito. La alfabetización funcional, que permite a las personas “anticipar lo que dirá un escrito, aportar los conocimientos previos, hacer hipótesis y verificarlas, elaborar inferencias para comprender lo que solo se sugiere, construir un significado, etc.”⁹¹ representa el verdadero dominio de la lengua escrita.

Dicha práctica de comprensión de textos escritos que incluye el dominio y la apropiación del código escrito, los géneros discursivos, los roles de autor y lector, las formas de pensamiento, la identidad y el estatus como individuo, colectivo y comunidad, los valores y las representaciones sociales, es llamada *literacidad*. Es en esta práctica en la que la lectura se eleva de una simple forma de comunicación a un proceso interno y subjetivo en el que el lector se apropia del mensaje, explícito e implícito, lo transforma y con ello modifica su visión del mundo, de su comunidad y de sí mismo.

La *literacidad*, al invocar un proceso de conformación y reconformación de la actitud ante el mundo y los demás, de la identidad y del sentido de pertenencia, da pie a la formación de una nueva ciudadanía, en la que la apropiación de los

⁹⁰ Coelho, Teixeira, *Op. Cit*, p. 304.

⁹¹ Cassany, Daniel, Tras las líneas. Sobre la lectura contemporánea. España, Ed. Anagrama, 2006, p. 21.

textos -y no la lectura por sí sola- llevan al lector a pensarse en otras circunstancias, respetando las diferencias y ampliando los horizontes. Es por ello que Paulo Freire enuncia que “la *literacidad* tiene que ver con la identidad individual y de clase, tiene que ver con la formación de ciudadanía, sí, es necesario que la tomemos y la hagamos como un acto político, jamás como un asunto neutro.”⁹² La apropiación de los textos, la confrontación de los mismos con los conocimientos previos socialmente adquiridos, generan en el individuo un reajuste de patrones de pensamiento, de reacción e interacción con el medio en que se desenvuelve.

La lectura, al ser una actividad sociocultural, se ve influida por factores externos a ella que modifican directa e indirectamente la forma en que se lee en cada comunidad. Daniel Cassany argumenta que leer “es una práctica cultural insertada en una comunidad particular, que posee una historia, una tradición, unos hábitos y unas prácticas comunicativas especiales.”⁹³ Por ello la transmisión de esta práctica sucede en ritmos, formas y circunstancias muy específicas en distintas latitudes pero es posible encontrar coincidencias. Por ejemplo, la lectura más que enseñada es transmitida y el núcleo de transmisión por excelencia sigue siendo la familia.

Dicha concepción sociocultural pone énfasis en tres puntos:

- El significado de la palabra, así como el conocimiento previo que posee el lector y que le permite decodificar el contenido y la esencia del texto, son determinados socialmente.
- El discurso no viene solo, hay alguien detrás, y comprender el discurso es comprender la visión de mundo que esa persona tiene.

⁹² Freire, Paulo, La alfabetización como elemento de formación de ciudadanía, México, Ed. Siglo XXI, 1996, citado en Cassany, Daniel, *Op Cit*, p. 65.

⁹³ Cassany, Daniel, Tras las líneas. Sobre la lectura contemporánea. España, Ed. Anagrama, 2006, p. 38.

- “Discurso, autor y lector son piezas de un entramado más complejo, con normas y tradiciones fijadas. Cada acto de *literacidad* es una práctica social compleja que incluye varios elementos.”⁹⁴

Como se ve, la lectura no es sólo una cuestión de placer y esparcimiento, no sólo provee al lector de conocimiento teóricos, técnicos y artísticos, también le permite conocer más de sí mismo, de su sociedad y de otras sociedades, haciendo hincapié en la posibilidad de cambio y en la reafirmación de sí mismo como persona autónoma e independiente. La riqueza de la lectura depende de abrir camino para nuevas lecturas, revelar la índole del objeto leído y de su propio proceso lector, “instalar una apertura sobre lo exterior al objeto y al proceso lector, de entenderlo en cierta medida.”⁹⁵ Y por último “poner de relieve una inteligencia equivalente a la del objeto con que se entrama y que dicho objeto pone en acción.”⁹⁶

Cuando se habla de acceso a la lectura no se trata sólo del derecho al esparcimiento de una sociedad, se contemplan factores más profundos como la posibilidad de pensar una forma distinta de interacción, de modificar los patrones de comportamiento en las estructuras familiares y comunitarias, de decidir el rumbo de una sociedad y enfrentar de forma distinta fenómenos sociales como pobreza, marginación, exclusión y migración. Para ello no sólo es necesaria la democratización de la lectura, sino establecer nuevos mecanismos que propicien un acercamiento menos violento a los libros por parte de la población, que permitan frenar la llamada crisis de la lectura y que reconozcan públicamente en la cultura, y principalmente en la lectura, un factor decisivo en el desarrollo de una sociedad y no sólo una forma elegante del uso del tiempo libre.

⁹⁴ *Ibid*, p. 34.

⁹⁵ Piccini, Mabel, Rosas Mantecón, Ana y Schmilchuk, Graciela (Coord.) Recepción Artística y consumo cultural, México, Conaculta, 2000, p. 43.

⁹⁶ *Ibidem*.

3.2.1 La lectura en México

México se presenta al mundo como un país culturalmente rico y, a pesar de ello, la práctica lectora carece de popularidad entre su población. De los 112,336,538⁹⁷ habitantes el 93.1% sabe leer y escribir, sólo el 6.9%⁹⁸ de la población, mayor de 15 años, es analfabeta. El promedio nacional de escolaridad es de 8.6⁹⁹ años y el 92.6%¹⁰⁰ de las localidades cuenta con una escuela donde se imparte educación primaria. Dichas condiciones presuponen el acceso a la técnica lectora por la mayoría de la población, lo que podría sugerir que la lectura forma parte de la vida cotidiana de los mexicanos.

La Encuesta Nacional de Lectura¹⁰¹ muestra que el 12.7%¹⁰² de los encuestados nunca ha leído un libro y sólo 56.4%¹⁰³ lee de manera habitual. Una de las tendencias más marcadas que demuestra la encuesta es que el nivel de escolaridad está relacionado con el hábito lector, entre más años de escolaridad posee una persona, la probabilidad de que lea habitualmente es de hasta 77.6%¹⁰⁴, en el caso de las personas con educación universitaria. De las personas que leen de forma habitual, el 32.5%¹⁰⁵ reportaron leer textos escolares. La lectura de los textos escolares como principal lectura en México no sólo confirma la idea de que las personas leen más cuando se encuentran en edad escolar, sino que leen por obligación y/o utilidad, dejando en segundo plano la lectura por placer.

Se puede decir que en México se lee poco. El promedio nacional de libros leídos anualmente es de 2.9¹⁰⁶ libros por persona. Cuando se les preguntó a los entrevistados cuántas horas a la semana dedican a la lectura, la respuesta más

⁹⁷ Principales resultados del Censo del Población y Vivienda 2010, México, INEGI, 2011, p. 11.

⁹⁸ *Ibíd.* p. 36.

⁹⁹ *Ibíd.* p. 15.

¹⁰⁰ *Ibíd.* p. 117.

¹⁰¹ Encuesta realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Se aplicó a 4,057 personas mayores de 12 años. El muestreo permite sacar conclusiones a nivel nacional.

¹⁰² Encuesta Nacional de Lectura, México, Ed. Conaculta, 2006, p. 19.

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ *Ibíd.* p. 20.

¹⁰⁵ *Ibíd.* p. 22.

¹⁰⁶ *Ibíd.* p. 36.

popular (14.8%¹⁰⁷) fue: ninguna y el 33.5%¹⁰⁸ reveló no haber leído un solo libro en el último año. Los datos que arroja la Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumos Culturales¹⁰⁹ son todavía más preocupantes. Sólo el 27%¹¹⁰ de los encuestados confirmó haber leído al menos un libro en el último año, mientras que en estudios similares en España, Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña los resultados son ampliamente mayores: 59%, 71% y 82% respectivamente.

Cuando se les preguntó a los encuestados por qué razón no leen, el 30.4%¹¹¹ contestó, en segundo lugar, que no le gusta leer, sólo por debajo de la falta de tiempo 69.9%¹¹² mientras que cuando se les preguntó a qué limitaciones creen que se enfrentan las personas para leer, en las tres principales respuestas se encontraron: falta de interés/flojera 18.2%, falta de cultura/educación 13.9% y falta de fomento/hábito 13.1%¹¹³.

Sobre la procedencia de los libros, el 45.7% de los encuestados declaró que lee libros comprados y sólo el 10.2%¹¹⁴ lee libros prestados por bibliotecas y/o salas de lectura. En cuanto a la compra de los libros el 81.6%¹¹⁵ dijo comprar libros en librerías y el 54.7%¹¹⁶ declaró no haber gastado en libros en el último año. La Encuesta realizada en 2010 reveló que el 57%¹¹⁷ de los encuestados nunca ha asistido a una librería. En cuanto al préstamo de libros por bibliotecas el 66.4%¹¹⁸ reveló haber asistido alguna vez a una biblioteca, de los cuales sólo el 27%¹¹⁹ lo ha hecho en el último año. La recurrencia a las bibliotecas es menor, entre otras razones, porque sólo el 15.6%¹²⁰ de las localidades cuentan con una biblioteca pública y porque el número de libros en las bibliotecas públicas por

¹⁰⁷ *Ibíd.* p. 29.

¹⁰⁸ *Ibíd.* p. 36.

¹⁰⁹ Aplicada del 24 de julio al 5 de agosto de 2010 a 32,000 personas mayores de 15 años.

¹¹⁰ Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumos Culturales, México, Ed. Conaculta, 2010, p. 105.

¹¹¹ Encuesta Nacional de Lectura, *Op. Cit.* p. 43.

¹¹² *Ibíd.*

¹¹³ *Ibíd.* p. 45.

¹¹⁴ *Ibíd.* p. 55.

¹¹⁵ *Ibíd.* p. 63.

¹¹⁶ *Ibíd.* p. 60.

¹¹⁷ Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumos Culturales, *Op. Cit.* p. 97.

¹¹⁸ Encuesta Nacional de Lectura, *Op. Cit.* p. 66.

¹¹⁹ *Ibíd.* p. 68.

¹²⁰ Principales resultados del Censo del Población y Vivienda 2010, *Op. Cit.* p. 122.

cada 1,000 habitantes es de tan sólo 36¹²¹ libros. En cuanto a las salas de lectura la Encuesta Nacional de Prácticas y Consumos Culturales¹²² arroja que el 33.7%¹²³ de los encuestados sabe de la existencia de salas de lectura pero sólo el 8.6%¹²⁴ ha asistido a una en el último año.

La práctica lectora como esparcimiento de la población mexicana tampoco es popular, la Encuesta Nacional de Lectura muestra que la lectura de libros se encuentra en séptimo lugar en el uso del tiempo libre, sólo 12.3%¹²⁵ de los encuestados ocupa parte de su tiempo libre a esta actividad, mientras que la lectura de revistas y periódicos representan a 4.7% y 4.6%¹²⁶ respectivamente. Actividades como ver televisión reportan 41.1% y practicar algún deporte 15.7%.

Sobre la formación de lectores, las cifras reportan que el 70.4%¹²⁷ de los encuestados aprendió a leer a los 7 años de edad o antes. Sólo al 36.2%¹²⁸ de los encuestados fue incentivado por sus padres para leer libros ajenos a la escuela; el 64.7%¹²⁹ nunca recibió libros como un regalo; el 34.1% reportó que cuando eran niños no había libros en su casa. El 81.1%¹³⁰ reportó tener libros en su casa y 63.2%¹³¹ posee libros que no son de texto.

Los bajos niveles de lectura repercuten directamente en las industrias culturales, principalmente la industria editorial mexicana que en los últimos años ha reportado descensos en su producción. La Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana (Caniem) reportó en la Encuesta de percepción y expectativas del sector editorial¹³² que el valor de la producción editorial anual presenta a partir

¹²¹ Informe Mundial sobre la Cultura, Francia, UNESCO, 2000, tabla 11.

¹²² Encuesta aplicada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM a 4,050 personas de más de 15 años, durante diciembre de 2003.

¹²³ Encuesta Nacional de Prácticas y Consumos Culturales, México, Ed. Conaculta, 2004, p. 74.

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ Encuesta Nacional de Lectura, *Op. Cit.* p.86.

¹²⁶ *Ibidem.*

¹²⁷ *Ibid.* p. 93.

¹²⁸ *Ibid.* p. 94.

¹²⁹ *Ibid.* p. 96.

¹³⁰ *Ibid.* p. 105.

¹³¹ *Ibid.* p. 106.

¹³² Realizada en enero y febrero de 2011. Participaron 91 editoriales de las cuales 23 son editoriales de Texto, 35 de interés general, 26 de ciencia y técnica y 7 de religiosos.

de 2009 un descenso de 0.56% y 22.29 %¹³³ en 2010. El valor anual de venta presenta una desaceleración constante a partir de 2001 y en 2003 ya reporta una variación negativa de 3.41%¹³⁴. La Encuesta muestra también que la venta de libros a bibliotecas representó tan sólo el 0.2%¹³⁵ de la participación anual en 2009.

Los Principales Indicadores del sector editorial mexicano¹³⁶ mostraron que en 2009 la producción editorial fue de 319,181,467¹³⁷ ejemplares, de los cuales 121.8 millones fueron producidos por el sector privado, de los cuales 33.7 millones fueron adquiridos por el gobierno para los programas Bibliotecas de Aula y Escolares y Educación Secundaria. De la producción total, 197,327,981 ejemplares fueron producidos por el sector público. Durante 2009 se publicaron 18,618¹³⁸ títulos, lo que representa un descenso de 8.0% respecto de los títulos publicados en 2008.

Las cifras reflejan un México que lee poco y en el que lo poco que se lee, se hace, en la mayoría de las ocasiones, por obligación y no por placer. La ausencia de la práctica lectora no responde a la ausencia de la técnica, sino a la falta de fomento a las prácticas culturales.

3.3 La crisis de la lectura

Se puede llamar crisis de la lectura a la disminución del consumo de textos escritos. Sin hablar precisamente de estadísticas, se dice que la lectura pasa por un proceso de crisis en tanto las nuevas generaciones no se sienten atraídas por la práctica cultural de la lectura, viéndola como una obligación de carácter escolar y no como una opción de esparcimiento y socialización, como una posibilidad de conocimiento extraescolar, en el que el factor de obligación no esté presente. “La lectura que para muchas generaciones anteriores fue a menudo un gesto de

¹³³ Encuesta de percepción y expectativas del sector editorial, México, Ed. Caniem, 2011, p. 9.

¹³⁴ *Ibíd.* p. 10.

¹³⁵ *Ibíd.* p. 12.

¹³⁶ Muestra aplicada a 99 empresas editoriales de un universo total de 149.

¹³⁷ Principales indicadores del sector editorial mexicano, México, Ed. Caniem-FONCA, 2010, p. 3

¹³⁸ *Ibíd.* p. 4.

rechazo, de resistencia, es percibida por muchos adolescentes de hoy como un gesto escéptico, de conformismo y sumisión.”¹³⁹

Daniel Cassany identifica cuatro factores que modifican el acto de la lectura:

- *Literacidad crítica*, que se refiere a “usar palabras para manipular o evitar ser manipulados.”¹⁴⁰
- La lectura multilingüe y la multilectura se han hecho cada vez más frecuentes e incluso necesarias para enfrentar los drásticos cambios temáticos y la producción acelerada de textos.
- Internet.
- “la divulgación científica, la lectura de textos científicos, es tan imprescindible hoy como grandes los retos del planeta.”¹⁴¹

Si bien estos factores de cambio en la lectura no contribuyen directamente con la crisis de la misma, sí lo hacen de forma indirecta, puesto que las modificaciones a la lectura tradicional son requeridas a causa de los cambios en la forma de publicar y vivir. Esta nueva situación de lectura exige a los lectores contar con nuevas habilidades que les permitan apropiarse de lo leído. Los lectores que no han logrado desarrollar estas nuevas habilidades no son capaces de apropiarse de los textos, quedando fuera de la adquisición de nuevos conocimientos y de las reflexiones internas y subjetivas que la lectura propicia.

Esta crisis puede ser explicada por distintos fenómenos y desde distintas perspectivas. Una de ellas es la exclusión social. Si bien el medio social no es determinante en el nivel de lectura y el consumo de la misma, sí representa un factor a tomar en cuenta.”Cuando alguien proviene de un ambiente pobre, aún cuando haya tenido una formación escolar, los obstáculos pueden ser numerosos: pocos libros en casa, o ninguno, la idea de que eso no le corresponde, la preferencia por actividades colectivas antes que por esos “placeres egoístas”, las

¹³⁹ Petit, Michele, Lecturas: del espacio íntimo al espacio público, México, Ed. Fondo de Cultura económica, 2008, p. 22.

¹⁴⁰ Cassany, Daniel, *Op. Cit*, p. 11.

¹⁴¹ *Ibid.* p. 12.

dudas con respecto a la “utilidad” de la lectura, un acceso dificultoso a la lengua narrativa; todo eso puede sumarse para disuadir a alguien de leer.”¹⁴² La marginación geográfica entra en la exclusión social, ya que las localidades de menor índice de desarrollo son las que cuentan con menos acceso a bibliotecas y librerías, haciendo casi imposible que se dé una relación amena y continua con los libros, éstos se perciben como objetos raros.

Otro factor a considerar en el fenómeno de la llamada crisis de la lectura es el énfasis que se ha puesto en ella como la fuente de conocimiento por excelencia y con ello la asociación inmediata a la educación formal. Esta asociación, lejos de fomentar la búsqueda de conocimientos en la lectura, la ha entorpecido, sumando a esta práctica el calificativo “obligatorio”, por lo que las nuevas generaciones han perdido el placer por la lectura. Si bien la obligatoriedad merma la transmisión del hábito lector, es también preciso resaltar que el papel de la escuela ha sido protagónico en esta crisis. Al ver en el libro la fuente máxima de conocimiento, y tomando en cuenta la cantidad de conocimiento cada vez mayores que necesita una persona para sobresalir en el mundo globalizado, la enseñanza formal ha puesto más atención en la cantidad de lecturas realizadas que en la calidad de las mismas, es decir, la prioridad es leer un número determinado de libros –o fragmentos de éstos-, dejando en segundo término la comprensión, apropiación y discusión. Freire argumenta al respecto que “la insistencia en la cantidad de lecturas, sin la debida profundización de los textos para que sean comprendidos, y no sólo mecánicamente memorizados, descubre una visión mágica de la palabra escrita. Visión que debe ser superada.”¹⁴³ Los estudiantes aceptan el canon de la lectura como conocimiento rector de la vida académica mas no logran acceder a este conocimiento, pues la presión en los tiempos para cada lectura supera a la apropiación de los textos.

Otro factor influyente en la crisis de la lectura es la forma de transmisión de esta práctica. Como ya se ha mencionado, la principal forma de transmisión es la

¹⁴² Petit, Michele, Lecturas: del espacio íntimo al espacio público, *Op. Cit*, pp. 34-35.

¹⁴³ Freire, Paulo, La importancia del acto de leer, México, Ed. Fondo de Cultura económica, 2008, p. 79.

familia, pero más específicamente, las mujeres. La participación de las mujeres en el fomento a la lectura ha sido un factor determinante, puesto que las relaciones comunicativas y subjetivas están directamente relacionadas con el género femenino. Es por ello que Petit enuncia que “allí donde las mujeres son mantenidas al margen de la escolarización, al margen de la vida social, lo escrito no circula con fluidez.”¹⁴⁴ Las mujeres siguen teniendo en sus manos la educación, difusión y apropiación cultural de las sociedades y por tanto la vigilancia de las rutinas culturales en el ámbito privado, en los hogares. Por ello la lectura difícilmente forma parte de los consumos culturales habituales de una persona en cuya niñez y juventud no contó con figuras cercanas lectoras a las cuales pudiera imitar.

Petit menciona algunos tabúes que circulan en torno a la lectura y dificultan el acercamiento a los libros y la práctica lectora. Uno de ellos es la ausencia de una definición en cuanto a la utilidad de la lectura, sobre todo de la lectura literaria. Por otro lado se encuentra la precepción de la lectura como un placer solitario, que aleja al lector de la vida comunitaria, es visto como un placer egoísta. También existe el tabú sobre la pertenencia de los textos a los hombres notables, nobles y eclesiásticos, que por mucho tiempo resguardaron y controlaron el acceso a los textos escritos y con ello al conocimiento. Permanece la idea que el acceso a los libros es propio de las personas que detentan el poder y no de la población en general.

Otros autores hablan de factores que contaminan la lectura, perjudicando la transmisión de la misma. Uno de esos factores contaminantes es el orden social o lo que podría llamarse la experiencia primigenia, que es el conjunto de hábitos y creencias socialmente aceptadas y transmitidas al lector, como la idea de que lectura es una práctica afeminada o propia de personas antisociales, débiles y malos para las actividades físicas. Por otro lado se encuentran otros sistemas de simbolización que se imponen al código de la escritura y contaminan la lectura, como la radio y televisión. Por último, un factor contaminante son los supuestos

¹⁴⁴ Petit, Michele, Lecturas: del espacio íntimo al espacio público, *op. Cit*, p. 37.

implantados desde la educación formal en el que el carácter formativo de la lectura hace que el gusto por leer se supedita a la obligación de leer.

Didier Álvarez Zapata reduce el número de fenómenos causantes de la crisis de la lectura a dos. El primero se presenta con el rompimiento o pérdida de los sentidos de circulación social de la lectura, se pierde el sentido “civilizador” o “civilizatorio” del texto escrito en la relación de éstos con la vida colectiva (como práctica de socialización) y con la vida individual. La lectura ya no es vista como una “herramienta de aprendizaje de cosas socialmente productivas y moralmente validadas.”¹⁴⁵ Se pierde el reconocimiento público de la funcionalidad de la práctica lectora, degradándola a un simple pasatiempo. El segundo fenómeno se presenta “en razón del descentramiento de la textualidad escrita en relación con otras textualidades emergentes.”¹⁴⁶ Estas textualidades emergentes a las que se refiere Álvarez Zapata como la audiovisual y la multimedial, que al ser más dinámicas y un poco impositivas al espectador restan atención a la cultura escrita.

3.4 La lectura como instrumento para el desarrollo

La lectura representa más que la simple decodificación de los símbolos y está directamente relacionada con la formación de la identidad, del sentido de pertenencia y el conocimiento y transformación de sí mismo, es por ello que es posible hablar de la práctica lectora como un mecanismo de desarrollo tanto individual como social. “Leer no es una destreza cognitiva independiente de personas y contextos, sino una herramienta para actuar en la sociedad, un instrumento para mejorar las condiciones de vida del aprendiz.”¹⁴⁷ Es capaz de transformar la actitud con la que las personas perciben y afrontan las situaciones de la vida diaria.

La lectura representa una práctica transgresora, da la espalda al mundo impuesto al lector, a las circunstancias y espacios que lo rodean, permite huir del

¹⁴⁵ Álvarez Zapata, Didier, “Juventud y lectura. Una relación problematizadora”, en De la tradición oral a la sociedad de la información: prácticas y tendencias actuales de la lectura, México, Ed. Conaculta, 2008, p. 17.

¹⁴⁶ *Ibid*, p. 18.

¹⁴⁷ Cassany, Daniel, *Op. Cit*, p. 68.

orden establecido y pensar uno distinto, por ello se dice que la lectura es una virtualidad de emancipación. Permite a los individuos atrapados en las actitudes y actividades que socialmente les corresponden, romper con la necesidad de seguir este canon y adentrarse en el conocimiento del sí mismo, en la construcción de una nueva forma de pensar, vivir y pertenecer a la comunidad. Influye en las formas de organización social “en las que el grupo ejerce primacía sobre el individuo, allí donde se cierran las filas en torno al patriarca o de un líder. Lo que está en juego con la difusión de la lectura es quizás el cambio hacia otras formas de pertenecer a una sociedad.”¹⁴⁸

La apropiación de la cultura escrita es considerada deseable por Michele Petit por al menos 4 motivos. El primero de ellos se refiere a tener acceso al saber, puesto que los conocimientos formalizados están directamente vinculados con la lengua escrita y tener acceso a este conocimiento puede influir de forma considerable en el futuro social, personal y profesional de una persona. Este motivo tiene también que ver con los cambios de vida a los que se enfrenta la población, antes los conocimientos eran transmitidos sin hacer uso de la lengua escrita, las personas aprendían a temprana edad los conocimientos que requerirían aplicar por el resto de su vida. Hoy no sucede así, permanecer aislado de la comunicación escrita tiene graves consecuencias al desarrollo de las personas, “no ser hábil en la escritura es actualmente una pesada desventaja en numerosos campos, sobre todo porque, al irse acelerando los cambios, cada persona a lo largo de su vida probablemente estará llamada a ejercer sucesivamente varias profesiones.”¹⁴⁹

El segundo motivo por el cual es deseable la apropiación de la cultura escrita tiene que ver con la apropiación de la lengua. La lectura se presenta como una excelente forma para acceder a un uso más desenvuelto de la lengua, la cual puede llegar a conformar una grave barrera social. La diferencia entre un buen manejo de la lengua y uno deficiente no sólo tiene implicaciones con la

¹⁴⁸ Petit, Michele, Lecturas: del espacio íntimo al espacio público, *Op. Cit*, p. 58.

¹⁴⁹ Petit, Michele, El arte de la lectura en tiempos de crisis, México, Ed. Océano travesía, 2009, p. 298.

comunicación más básica, “el iletrado es el que siempre necesita ser asistido. Aquel que, también, al disponer de muy pocas palabras, muy pocos giros expresivos, es más frágil ante los demagogos que aportan respuestas simplificadoras.”¹⁵⁰ El buen manejo de la lengua permite el análisis y la crítica del discurso, de las expresiones que conforman el ambiente en que se desarrolla una persona y que explican el actuar de la misma. “Es mucho más difícil tener voz y voto en el espacio público si no se es hábil en el uso de la cultura escrita [...] el poder sigue estando, dígame lo que se diga, ligado a lo escrito.”¹⁵¹ De modo que un manejo amplio de la lengua fomenta la capacidad de analizar amplia, crítica y autónomamente el discurso.

“El lenguaje no es irreductible a un instrumento, tiene que ver con la construcción de nosotros como sujetos parlantes [...] Cuanto más capaz es uno de nombrar lo que vive, más apto será para vivirlo y para transformarlo. Mientras que en el caso contrario la dificultad de simbolizar puede ir acompañada de una agresividad incontrolable. Cuando carecemos de palabras para pensarse a sí mismo, para expresar su angustia, su coraje, sus esperanzas, no queda más que el cuerpo para hablar: ya sea más que el cuerpo que grita con todos sus síntomas, ya sea el enfrentamiento violento de un cuerpo con otro, la traducción en actos violentos.”¹⁵²

Otro motivo para apropiarse de la lengua escrita es la construcción de sí mismo. La lectura es en sí un atajo para construir un espacio propio e íntimo, en el que los espacios y situaciones que rodean los lectores no tienen cabida. Mediante la lectura es posible conocer lugares geográficamente inaccesibles y percatarse de nuevas y distintas formas de vida, de esquemas sociales diferentes, que ponen en entredicho la validez del estilo de vida propio como el “único” o “mejor”. El conocimiento de distintas formas de vida y la capacidad de imaginarse en alguna

¹⁵⁰ Petit, Michele, Nuevos acercamientos a los jóvenes y la lectura, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 73.

¹⁵¹ Petit, Michele, El arte de la lectura en tiempos de crisis, *Op. Cit*, p. 299.

¹⁵² Petit, Michele, Nuevos acercamientos a los jóvenes y la lectura, *Op. Cit*, pp. 73-74.

de ellas confronta al lector con su realidad, aceptándola críticamente y fortaleciendo el sentido de identidad de la persona, permitiéndole sentirse parte de su realidad, de su comunidad y al mismo tiempo ser capaz de analizarla y criticarla. Al igual que el manejo de la lengua, la construcción de sí mismo, permite al lector resistirse a la seducción de los discursos simplistas. Michele Petit argumenta que la falta de identidad o la fragilidad de la misma son responsables, en parte, junto con la exclusión económica, de fenómenos como la violencia y el auge creciente de los fundamentalismos religiosos y la extrema derecha, al brindar a los individuos discursos y figuras que aparentan proveer de identidad y sentido de pertenencia, son las llamadas prótesis de identidad.

Por último, la práctica de la lectura contribuye a la conformación de una nueva ciudadanía más participativa, basada en valores e ideales democráticos; facilita la incorporación de las nuevas riquezas a la cultura, para pasar de lo multicultural a lo intercultural. Guadalupe Jover asegura que la apropiación de la cultura escrita impulsa “un nuevo tipo de ciudadanía que desmonta las desigualdades aún tan patentes entre hombres y mujeres; una ciudadanía consciente de que la Tierra es una nave de recursos limitados e injustamente repartidos, una ciudadanía construida sobre la participación de todos y cada uno en la esfera de lo público.”¹⁵³ La formación de una nueva ciudadanía tiene que ver, en primer término, con la participación. Michele Petit enuncia que “no hay verdadera ciudadanía sin una toma de palabra”¹⁵⁴ y como se ha referido con anterioridad, la toma de palabra está directamente vinculada con el apropiado manejo de la lengua y el sentido de la identidad. En segundo término, la nueva ciudadanía se refiere al conjunto de valores e ideales compatibles con los regímenes democráticos, en donde la igualdad de derechos y la equidad forman parte fundamental del sistema, así como el respeto a las diferencias y el reconocimiento de las minorías. La apropiación de la lectura “representa la apertura hacia círculos de pertenencia más amplios, más allá del parentesco, de la

¹⁵³ Jover, Guadalupe, Un mundo por leer. Educación, adolescentes y literatura, España, Ed. Octaedro-Rosa Sensat, 2007, p. 41.

¹⁵⁴ Petit, Michele, Nuevos acercamientos a los jóvenes y la lectura, *Op. Cit*, p. 102.

localidad, de la etnicidad.”¹⁵⁵ en los que la identidad no se base en el antagonismo entre “ellos” y “nosotros”. Por último, la formación de la nueva ciudadanía se refiere también a la transformación de los vínculos sociales, ya que la autonomía que brinda esta práctica al lector (principalmente con la lectura individual y silenciosa), desafía el papel del líder como vocero de verdad y conocimiento, para posicionar al lector como un ente crítico y tomador de decisiones independientes, modificando la estructura política de una comunidad.

Si bien la apropiación de la lengua escrita cuenta con una función importante en el desarrollo de cualquier sociedad, es necesario reconocer que en la lectura no se encuentra la solución al totalitarismo, dictadura, desigualdad y pobreza, pero sí contribuye a formar ciudadanos “mejor equipados para resistir algunos procesos de marginación o a ciertos mecanismos de opresión. Para elaborar o reconquistar una posición de sujeto, y no ser sólo objeto de los discursos de otros.”¹⁵⁶

3.5 La política de fomento a la lectura

La preocupación por propagar la lectura como una práctica popular es reciente, está íntimamente relacionada con el desarrollo de los sistemas educativos. “Sólo a finales del siglo XVIII y principios del XIX, con el auge de la instrucción pública y el aumento de la producción de libros, vemos aparecer por primer vez una preocupación por enseñar a leer a toda la población como requisito indispensable para alcanzar un nivel básico de educación y generar un mercado para la naciente industria editorial.”¹⁵⁷ Hasta ese momento la lectura estaba plenamente vinculada con el acceso al conocimiento y por tanto a la educación formal, la lectura por placer no se consideraba como una prioridad dentro del fomento a la práctica lectora, peor aún, era considerada como una actividad exclusiva del género

¹⁵⁵ Jover, Guadalupe, p. 99.

¹⁵⁶ Petit, Michele, Lecturas: del espacio íntimo al espacio público, *Op. Cit*, p. 104.

¹⁵⁷ Peña, Luis Bernardo y Cortés, Pedro León, “Las políticas públicas de lectura: una versión desde sus actores”, en De la tradición oral a la sociedad de la información: prácticas y tendencias actuales de la lectura, México, Ed. Conaculta, 2008, p. 74.

femenino, poco útil, egoísta y antisocial, fue hasta después de la segunda guerra mundial cuando se reconoce la función social de la lectura, por placer y/o utilidad.

Teixeira Coelho refiere la existencia de un “aparato” en el que coexisten y se interrelacionan un grupo de factores de los que depende la transmisión de la práctica lectora, éstos factores son la triada autor – texto – lector, el complejo editorial que busca afirmarla y desarrollarla y, especialmente, “instituciones como escuelas, bibliotecas, librerías, entre otras.”¹⁵⁸. Didier Álvarez Zapata¹⁵⁹ se refiere a estos elementos como las categorías culturales desde las cuales se construyen lectores:

- La representación social del lector. La capacidad de descifrar el texto, construir significados a partir de éste, sobre sí mismo y sobre el mundo y con base en esos significados trazar rutas aplicables en su vida y la de su comunidad.
- Los materiales de lectura. Objetos culturales o naturales que soportan el texto, es decir, la experiencia primigenia con que cuenta el lector que llena de significados las palabras y dan coherencia al texto.
- Las instituciones que formalizan o acompañan el proceso de formación del lector.

Las políticas de fomento a la lectura están a cargo de las instituciones que complementan el proceso de formación del lector, con la finalidad no sólo de propagar la práctica lectora entre un grupo determinado, sino también, para lograr la representación social del lector. En la actualidad la política cultural y en especial la política de fomento a la lectura está directamente relacionada con la institución educativa, la cual ha ampliado sus horizontes para incluir la educación cultural en los planes de la instrucción formal. Si bien es meritorio este esfuerzo en necesario

¹⁵⁸ Coelho, Teixeira, *Op. Cit*, p. 310.

¹⁵⁹ Álvarez Zapata, Didier, “Juventud y lectura. Una relación problematizadora”, en De la tradición oral a la sociedad de la información: prácticas y tendencias actuales de la lectura, México, Ed. Conaculta, 2008.

puntualizar que no es suficiente, ya que la idea que domina en el ámbito escolar es el aprendizaje, mientras que las prácticas culturales –la lectura incluida– trascienden la esfera del aprendizaje.

Durante mucho tiempo los programas de lectura se enfocaron a propagar la lectura de textos previamente seleccionados, dependiendo de la edad y clase socioeconómica del lector, por lo que contaban con clasificaciones de la lectura como “rica” y “pobre”, “útil” y de “esparcimiento”, lo cual no contribuía a romper con los aislamientos barriales. En la actualidad se piensa en políticas de lectura en las que el lector elige libremente su participación en las mismas, así como los textos y las actividades a realizar, políticas en las que el papel de los promotores es una simple guía.

Si bien muchos programas de fomento insisten en el acercamiento a libro a través de la decodificación del contenido, es necesario reconocer que el libro puede ser abordado desde otros aspectos como la ilustración, el cine, las artes escénicas, la creación literaria, la música, entre otras. De forma que diversificar la vía de entrada al mundo del libro y la lectura permite diversificar, a su vez, el público que se acerca a éste.

Luis Bernardo Peña y Pedro León Cortes enlistan un grupo de situaciones que deben repensarse y re valorarse al momento de formular políticas de fomento a la lectura. El primero de estos hechos es la creencia de que para la implementación de una política pública de lectura basta con “convencer al Estado sobre el valor y el carácter imprescindible de la lectura, y luego ejercer el *lobby* necesario para conseguir que esto se decrete mediante algún instrumento jurídico.”¹⁶⁰ Puesto que la apropiación de la práctica lectora, si bien está relacionada con el reconocimiento de derechos culturales y con la implementación de programas con presupuesto público, tiene más relación con el proceso cercano entre lectores y promotores, con la conformación de espacios y ambientes propicios para la lectura.

¹⁶⁰ Peña, Luis Bernardo y Cortés, Pedro León, *Op. Cit*, p. 86.

El segundo aspecto a repensar gira en torno a la noción de algunos expertos sobre la existencia de un consenso unánime en que los grupos que conforman a una sociedad reconocen la importancia de la lectura en la vida pública, el desarrollo social y económico. En tercer lugar se encuentra el “desconocimiento de las múltiples representaciones e intereses que los distintos actores tienen en torno a la importancia y fomento a la lectura.”¹⁶¹

En un plano más instrumental, deben ser replanteados los esquemas de participación, los cuales deben permitir el diálogo y la confrontación de las distintas definiciones y soluciones al problema, expuestas por la diversidad de actores, replanteando, a su vez, “la falta de claridad y consenso sobre las rutas instrumentales para atender la definición del problema.”¹⁶²

En la década de los 90 se llevaron a cabo reuniones regionales en Latino América sobre políticas públicas de lectura, en las que se recomendó a los gobiernos “institucionalizar una política nacional de lectura a través de la promulgación de una legislación que garantice su aplicación y permanencia.”¹⁶³ Ello devino en la promulgación de leyes de cultura o en la inclusión de este tema en la legislación existente. Con ello se dio paso a programas nacionales de fomento a la lectura en los que se dictan los objetivos nacionales en materia de lectura. Dichos planes se auxilian de la infraestructura pública ya instalada, tienen como soporte las redes de bibliotecas públicas y escolares, las cuales, en la mayoría de los casos, son ignoradas por los poderes públicos de los países en desarrollo, al dejarlas sin mantenimiento y al debilitar su impacto al no invertir en el acervo de las mismas, limitando la capacidad de atracción al público.

Las políticas culturales –entre ellas las de fomento a la lectura- representan una nueva disciplina del que hacer público, en el que grupos multi e interdisciplinarios proponen nuevas formas de acercamiento a la cultura, intentando dejar atrás viejos cánones en los que las prácticas culturales son sólo

¹⁶¹ *Ibidem.*

¹⁶² *Ibidem.*

¹⁶³ Peña, Luis Bernardo y Cortés, Pedro León, *Op. Cit.*, p. 75.

una forma de esparcimiento, para resaltar que la inversión pública en materia cultural representa el cumplimiento a las obligaciones estatales y una contribución al desarrollo, no un gasto ostentoso del gobierno.

Lo anterior sienta las bases teóricas e históricas sobre las implicaciones de la cultura y la lectura en el desarrollo individual, comunitario y social. por tanto, en el siguiente capítulo se analizará la acción gubernamental más importante en materia de fomento a la lectura, el Programa Nacional Salas de Lectura, su ejecución durante la administración 2006-2012, sus aciertos y las posibles mejoras.

4. Programa Nacional Salas de Lectura

El Programa Nacional Salas de Lectura (PNSL) es un programa permanente del Conaculta, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Cuenta con 17 años de vida y constituye uno de los principales ejes de fomento a la lectura del Consejo. A pesar de ser un programa longevo, que ha permanecido activo durante tres sexenios y ha sobrevivido tres cambios de administración, esta investigación se limita al análisis del Programa durante el sexenio 2006-2012.

4.1 Secretaría de Educación Pública

La Secretaría de Educación Pública fue creada el 25 de septiembre de 1921 y el decreto de creación se publicó en el Diario Oficial de la Federación cuatro días después. Con la creación de una Secretaría de Estado encargada de los asuntos educativos se pretendió disminuir la desigual atención que estados y municipios prestaban a la educación. La SEP tiene como misión “crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar en que la demanden.”¹⁶⁴

La SEP cuenta con una Subsecretaría de Educación Básica, una de Educación Media Superior y una de Educación Superior, una Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y una Oficialía Mayor. También cuenta con organismos desconcentrados como el Instituto Politécnico Nacional, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Radio Educación y la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes es el órgano desconcentrado de la SEP encargado de administrar la política cultural en México.

¹⁶⁴ Secretaría de Educación Pública, 1 de 1, http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Vision_de_la_SEP, 2 de marzo de 2011, 18:01 hrs.

4.1.1 Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

La Secretaría de Educación Pública fue creada en 1921, siendo desde ese momento la institución pública encargada de velar por la educación y la cultura nacional, posteriormente, en 1939, nace el Instituto de Antropología e Historia que junto con el Instituto Nacional de Bellas Artes, fundado en 1946, tendrían a su cargo la administración cultural de México, siendo órganos desconcentrados de la SEP. Cuarenta años después la autoridad nacional decide la creación de un órgano destinado a la administración cultural y artística a nivel nacional, dando como resultado la fundación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) el 7 de diciembre de 1988 mediante un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en esta misma fecha, la orden establece al Conaculta como un órgano administrativo desconcentrado de la SEP y lo autoriza para coordinar todas las unidades administrativas e instituciones cuyo fin sea la promoción y difusión de la cultura y las artes. La misión de la institución es la siguiente: “preservar de forma integral el patrimonio cultural de la Nación en sus diversas manifestaciones artísticas y culturales así como estimular los programas orientados a la creación, desarrollo y esparcimiento de las mismas. Las acciones de Conaculta están encaminadas a mantener un compromiso profesional que beneficie a toda la sociedad mexicana con la promoción y difusión de todo el sector cultural y artístico.”¹⁶⁵

A partir del 7 de diciembre de 1988 Conaculta contó con las facultades para la administración de la política cultural mexicana, las atribuciones legales con que se dotó al Conaculta son:¹⁶⁶

I.- Promover y difundir la cultura y las artes;

¹⁶⁵ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1 de 1, http://www.conaculta.gob.mx/acerca_de.php, 22 de noviembre de 2009, 17:43 hrs.

¹⁶⁶ Decreto de Creación de Conaculta, artículo 2, http://transparencia.conaculta.gob.mx/14/pagina_2/DECRETO.pdf, 25 de noviembre de 2009, 14:38 hrs.

II.- Ejercer, conforme a las disposiciones legales aplicables, las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Educación Pública en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes;

III.- Coordinar, conforme a las disposiciones legales aplicables, las acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñan funciones en las materias señaladas en la fracción anterior, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación;

IV.- Dar congruencia al funcionamiento y asegurar la coordinación de las entidades paraestatales que realicen funciones de promoción y difusión de la cultura y las artes, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación, agrupadas o que se agrupen en el subsector de cultura de la Secretaría de Educación Pública;

V.- Organizar la educación artística, bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, y otros eventos de interés cultural;

VI.- Establecer criterios culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;

VII.- Fomentar las relaciones de orden cultural y artístico con los países extranjeros, en coordinación en la Secretaría de Relaciones Exteriores y decidir, o en su caso opinar sobre el otorgamiento de becas para realizar investigaciones o estudios en estas materias,

VIII.- Planear, dirigir y coordinar las tareas relacionadas en las lenguas y culturas indígenas; fomentar la investigación en estas áreas y promover las tradiciones y el arte popular;

IX.- Diseñar y promover la política editorial del subsector de cultura y proponer directrices en relación con las publicaciones y programas educativos y culturales para televisión; y

X.- Las demás que determine el Ejecutivo Federal y las que le confiera el Secretario Educación Pública.

Al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes se le dotó con recursos para su administración, los cuales, de acuerdo con el decreto de creación de la institución, son:¹⁶⁷

I.- Los bienes destinados o utilizados por la Secretaría de Educación Pública a la promoción y la difusión de la cultura y las artes; y

II.- El presupuesto anual que se le autorice, dentro del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública.

El Consejo podrá percibir, conforme a las disposiciones legales aplicables, los ingresos derivados de los servicios que preste, hasta por los montos que a tal efecto se le hubieren autorizado.

Estas acciones fueron pensadas con base en la idea de que el Estado debe estimular la creación cultural y artística, al mismo tiempo que debe garantizar la libertad total de los creadores, para lo que las instituciones estatales deben mantener una presencia esencialmente de organización y difusión.

Al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes se le facultó para administrar la política cultural nacional mediante el emprendimiento de programas de creación y difusión artística y cultural, para ello debe coordinar los esfuerzos de las instituciones culturales. Conaculta es la encargada de articular los esfuerzos de una serie de instituciones culturales que, desde su creación, quedaron a su cargo en mayor o menor medida. Para cumplir con estas obligaciones Conaculta cuenta con una serie de instituciones que dependen directamente del Consejo y otras tantas que se encuentran bajo su coordinación.¹⁶⁸

¹⁶⁷ *Ibíd.*, artículo 3, http://transparencia.conaculta.gob.mx/14/pagina_2/DECRETO.pdf, 25 de noviembre de 2009, 14:38 hrs.

¹⁶⁸ Véase Anexo 1.

Aun cuando México cuenta con una institución especializada en la coordinación y articulación de la política cultural en el país, cabe mencionar que la cultura no ha logrado posicionarse en la agenda gubernamental ni pública como un tema fundamental en la planeación del desarrollo. Tampoco se ha visto a la política cultural como una herramienta para el combate a la desigualdad. En la opinión de algunos expertos, como Lucina Jiménez y Nestor García Canclini, el modelo del Conaculta como un órgano desconcentrado de la SEP se ha agotado y se sugiere hacer del Consejo una Secretaría de Estado que cuente con presupuesto propio y un lugar en el gabinete para así facilitar las tareas de coordinación con los sectores turístico, económico, del desarrollo social, de salud, del medio ambiente, entre otros.

El Consejo cuenta, para el desempeño de sus funciones, con una Secretaría Ejecutiva y una Secretaría Cultural y Artística. La primera se encarga de realizar las actividades administrativas de la institución, así como de la vinculación con las instituciones que están bajo su coordinación. La Secretaría Ejecutiva se integra, a su vez por la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural, la Dirección General de Bibliotecas, la Dirección General de Administración, La Dirección General del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, Dirección General de Comunicación Social y la Dirección General Jurídica.

La Secretaría Cultural y Artística desempeña las funciones sustantivas del Consejo. Esta Secretaría se integra por la Dirección General del Centro Nacional de las Artes, la Dirección General de Culturas Populares, la Dirección General de Vinculación Cultural, la Dirección General de Asuntos Internacionales y la Dirección General de Publicaciones.

Conaculta se auxilia también del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA), el cual fue creado el 2 de marzo de 1989 como respuesta del Gobierno Federal a la comunidad artística a la petición de apoyos institucionales que les fueran otorgados a creadores, artistas y gestores culturales. El FONCA tiene como objetivo “Conjuntar los esfuerzos y recursos del Estado, la sociedad civil y la comunidad artística en torno a la generación de estímulos, para la creación

artística y cultural de calidad.”¹⁶⁹ Mediante el otorgamiento de becas correspondientes a 17 programas artístico-culturales.

4.1.1.1 Dirección General de Publicaciones

La Dirección General de Publicaciones se compone por la Dirección Editorial, la Dirección General Adjunta de Fomento de la Lectura y el Libro, La Dirección General Adjunta de Proyectos Históricos, la Dirección Editorial del Programa Cultural Tierra Adentro y la Dirección de Promoción Editorial y Fomento a la Lectura.

La DGP desarrolla las siguientes funciones¹⁷⁰:

- Desarrollar, publicar y difundir una oferta editorial enfocada a satisfacer las necesidades e intereses de los múltiples públicos mexicanos. Para ello, define rubros y colecciones pertinentes;
- Incentivar la creación literaria en todo el territorio nacional, dando espacios y proyección tanto a la obra de jóvenes autores como a la de escritores consagrados;
- Definir y aplicar estrategias de fomento a la lectura que impacten en los hábitos de los diversos sectores poblacionales.
- Involucrar en proyectos específicos a las instancias gubernamentales y a los agentes del desarrollo editorial y la formación de lectores —autores, editoriales, asociaciones, organizaciones civiles, docentes, académicos, y promotores, entre otros.

¹⁶⁹ Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, 1 de 1, <http://fonca.conaculta.gob.mx/institucional.html>, 20 de noviembre de 2011, 19:34 hrs.

¹⁷⁰ Dirección General de Publicaciones, 1 de 1, <http://www.conaculta.gob.mx/dgp/quienes.htm>, 25 de enero de 2012, 18:49 hrs.

4.1.1.1.1 Dirección General Adjunta de Fomento a la Lectura y el Libro

La Dirección General Adjunta de Fomento a la Lectura y el Libro ofrece los siguientes servicios¹⁷¹:

- Cuenta con más de 3800 salas de lectura en toda la República Mexicana, atendidas por igual número de voluntarios y un acervo editorial inicial de 100 libros para cada Sala.
- Edita el boletín trimestral “Leer en común” del Programa Nacional Salas de Lectura.
- Imparte el Diplomado para la Profesionalización de Mediadores de Lectura, certificado por la Universidad Autónoma Metropolitana.
- Convoca anualmente al Premio al Fomento de la Lectura: México lee junto con otras instituciones.
- Coordina y gestiona el Fondo Especial de Fomento de la Lectura con 32 entidades federativas.
- Convoca y participa en homenajes nacionales a autores destacados de la literatura nacional e internacional.
- En la Biblioteca del Centro de Información Bibliográfica Mexicana (Cibimex) ofrece información sobre literatura y escritores mexicanos publicados en México desde 1970.
- Realiza el Seminario “El Derecho de Autor” en el ámbito editorial junto con el Indautor.
- Organiza el Simposio Internacional del Libro Electrónico.
- Mantiene la base de datos del Sistema de Registro del Precio Único de Venta al Público de los Libros.
- Organiza anualmente el Encuentro de Niños Lectores en Lengua Materna.
- Implementó el Programa Paralibros que abre 320 espacios gratuitos más para el encuentro libro-lector.

¹⁷¹ Dirección General Adjunta de Fomento a la Lectura y el Libro, 1 de 1, http://www.conaculta.gob.mx/dgp/cont.php?pag=dir_gafll, 31 de enero de 2012, 17:29 hrs.

- Creó 11 Centros de Lectura y Formación Lectora en igual número de estados del país.

4.1.1.2 Comisión de Planeación

Las Comisiones de Planeación son los órganos de administración de recursos de los Programas con financiamiento del FONCA. Son conformadas para cumplir con una actividad prioritaria, la de establecer un Plan Anual de Trabajo que permita alcanzar los objetivos planteados y por tanto establecer las líneas estratégicas de acción de los programas, así como llevar a cabo la distribución general y particular de los recursos.

Los Fondos para los programas culturales, al estar conformados por aportaciones bipartitas de las entidades federativas y la federación, depositan en las instituciones culturales estatales y el Conaculta, la responsabilidad de velar por el buen uso de los recursos aportados y por el efectivo funcionamiento de los programas mismos. De esta forma, los Institutos, Secretarías o Consejos estatales y el Conaculta pasan a formar parte del cuerpo colegiado de administración y operación que constituye la Comisión de Planeación.

Esta forma de administración tiene la finalidad de transparentar los procesos de asignación de recursos a los proyectos de fomento cultural, anteponiendo como criterios de asignación de recursos la calidad, pertinencia y equidad, eliminando la subjetividad en el proceso.

Todas las Comisiones de Planeación son totalmente democráticas, pues sus miembros son personajes reconocidos por su trayectoria a favor de la cultura y las artes en los Estados y/o regiones en los que se lleve a cabo el Programa. Si bien los miembros son invitados por las instituciones estatales de cultura a formar parte de la Comisión, las decisiones de la misma se orientan en favor del desarrollo cultural y de la representación de las comunidades, artistas y creadores a los que representan. Todo cargo dentro de la Comisión de Planeación es de carácter honorario.

Las Comisiones de Planeación se integran por un mínimo de 7 personas:

- Un Coordinador: el titular de la Secretaría, Instituto o Consejo de cultura de la entidad federativa.
- Un Secretario Técnico: personal de la misma institución que apoye el trabajo operativo del Programa en cuestión. El Secretario Técnico contará con voz pero no con voto en las decisiones de la Comisión.
- De tres a cinco intelectuales y/o artistas originarios o residentes del Estado.
- Un representante de la industria privada local con la finalidad de orientar la gestión de recursos adicionales al Programa.
- Un representante del Conaculta, el cual será designado por la Dirección General de Vinculación Cultural.

Las funciones de la Comisión de Planeación son:

- Elaborar un Plan Anual de Trabajo.
- Determinar la distribución general del presupuesto por líneas de trabajo.
- Publicar las convocatorias correspondientes a los estímulos a la creación y el desarrollo artísticos.
- Elaborar el calendario de asignación de recursos conforme a las necesidades de los proyectos autorizados.
- Supervisar el desarrollo de los proyectos aprobados y retirar los apoyos en caso de no cumplir con los compromisos pactados.
- Elaborar el calendario de asignación de recursos conforme a las necesidades de los proyectos autorizados y gestionar ante el fiduciario su ministración.

4.2 Programa Nacional Salas de Lectura 2006-2012

El Programa Nacional Salas de Lectura surge en 1995 con la participación del Conaculta, a través de la Dirección General de Publicaciones y de las Secretarías, Institutos y Consejos de cultura estatales, con la finalidad de fomentar la práctica lectora desde un enfoque lúdico y dinámico, que complementara las acciones emprendidas desde el ámbito escolar y bibliotecario, instaurando espacios dedicados exclusivamente a la lectura, dotados de las publicaciones del mismo Consejo. Surge como una respuesta a la clasificación de México como un país no lector, reconociendo que la formación de lectores es una responsabilidad del Gobierno Federal. En sus inicios, el Programa enfocaba su atención a jóvenes y adultos, ya que estos sectores contaban con pocos incentivos para la animación y sensibilización hacia la palabra escrita. Conforme el Programa se desarrolló, fueron los niños los que presentaron una mayor respuesta y son hoy los principales asistentes a las salas de lectura.

La Federación y los estados hacen un esfuerzo conjunto para la consolidación de un Fondo Especial que concentre los recursos con que se financian las actividades del Programa. Si bien el PNSL es un programa federal, en su Manual de Procedimientos¹⁷² se especifica que cada entidad federativa, por medio de su Secretaría, Instituto o Consejo, podrá modificar el funcionamiento del Programa con la finalidad de adecuarse a la situación lectora local.

La cobertura del Programa es nacional e incluye a comunidades mexicanas en el extranjero. Las instancias responsables del Programa son la Dirección General de Publicaciones y la Dirección General Adjunta de Fomento a la Lectura y el Libro.

El Programa funciona bajo un esquema de voluntariado. El Conaculta, junto con las autoridades culturales de las entidades federativas, capacitan a voluntarios que disponen de un espacio apropiado y están dispuestos a donar su tiempo gratuitamente para la creación de una sala de lectura, “esto nos remite

¹⁷² La última actualización del Manual de Procedimientos del Programa Nacional Salas de Lectura data de noviembre de 2006.

necesariamente a la ciudadanización de la cultura, ya que la labor social que se lleva a cabo logra en gran medida ese fenómeno humano que finalmente logra que la sociedad se involucre directamente en el desarrollo cultural de su comunidad.”¹⁷³ Una vez instaladas las salas, la capacitación es periódica.

Conaculta dota de los acervos necesarios para el funcionamiento de las salas, las cuales requieren, como mínimo, la existencia de 100 libros en buen estado.

El Programa tiene como misión “Contribuir en la creación de espacios para el encuentro gozoso por la lectura, tanto en el medio rural como en el medio urbano con públicos diversos.”¹⁷⁴ mientras que la visión consiste en: “Toda sociedad tiene derecho al libre acceso a la cultura escrita, la cual le pertenece y de la que es parte. Es necesario crear espacios de encuentro donde todos los ciudadanos pertenezcan a un lugar en donde se respeta la palabra, el silencio y la reflexión, y se comparte con otros el uso del mismo derecho, en espacios no tradicionales.”¹⁷⁵ Si bien la misión y visión del Programa hacen referencia a las salas de lectura, en la visión no se hace hincapié en el ideal de una sociedad lectora, en el que la cultura escrita sea fuente de conocimiento y propicie la crítica y el autoconocimiento.

El Programa ofrece sustento económico y asesoría a los proyectos de fomento y promoción de la lectura en alguna de las categorías que incluye el PNSL:

- Capacitación y promoción de la lectura.
- Organización y seguimiento de salas de lectura.
- Dotación de salas de lectura.
- Realización de actividades especiales de Fomento a la Lectura.

¹⁷³ Manual de Procedimientos del Programa Nacional Salas de Lectura, México, Ed. Conaculta, 2006, 84.

¹⁷⁴ *Ibíd.*, p. 7

¹⁷⁵ *Ibíd.*

- Realización de ferias del libro municipales, estatales, regionales, nacionales e internacionales en la entidad.
- Festejos del Día Nacional y Mundial del Libro y el Lector.

Se reconoce en el Programa la capacidad de lograr¹⁷⁶:

- Transformar comunidades a través de los libros.
- Apoyar los procesos escolares de alfabetización.
- Crear conciencia ciudadana.
- Fomentar la toma de decisiones comunitaria.
- Desarrollar proyectos a favor de la mejor común.

4.3 Objetivos

El PNSL menciona tres objetivos generales. El primero, mencionado en el Manual de Procedimientos, que enuncia como objetivo general del Programa “Crear y dar seguimiento a las salas de lectura a lo largo de todo el territorio nacional.”¹⁷⁷ El segundo y tercero, mencionados en las Reglas de Operación que contiene el mismo Manual:

Desarrollar los mecanismos para fortalecer y fomentar la lectura en el marco de proyectos de enseñanza y aprendizaje para hacer posible la formación de lectores y de esta manera satisfacer las necesidades culturales e individuales de todos los miembros de las comunidades a nivel nacional¹⁷⁸.

Promover la lectura a través de cooperación al financiamiento de las propuestas colectivas, para el desarrollo de proyectos, y de esta manera

¹⁷⁶ Programa Nacional Salas de Lectura, 14 de 15, <http://www.cerlalc.org/porleer/files/salasdelectura2.pdf>, 22 de julio de 2011, 14:03 pm.

¹⁷⁷ Manual de Procedimientos del Programa Nacional Salas de Lectura, *Op. Cit.* p. 7.

¹⁷⁸ “Reglas de Operación del Programa Nacional Salas de Lectura” en Manual de Operación del Programa Nacional Salas de Lectura, México, Ed. Conaculta, 2006, p. 18.

consolidar espacios para apoyar la formación y la interacción de los diversos mediadores del libro y la lectura tanto a nivel estatal, como nacional.¹⁷⁹

Si bien los objetivos generales mencionados no son excluyentes, resalta que el primero mencionado tiene como fin las salas de lectura mismas, mientras que los objetivos incluidos en las reglas de operación sí se enfocan en el fomento de la práctica lectora.

PNSL tiene como objetivos específicos los siguientes:

- “Ayudar a miembros de la población civil mexicana a integrarse en pequeñas comunidades que representen espacios informales, gratuitos y autogestivos, donde los integrantes puedan vivir experiencias que les permitan satisfacer necesidades y deseos de comunicación y expresión, de desarrollo de sus capacidades lectoras y escritoras, y de expansión de su horizonte lingüístico y cultural en la compañía de otras personas que busquen lo mismo; fomentando así, a través de estas comunidades, la formación de un mayor número de usuarios de la cultura escrita en el país.”¹⁸⁰
- “Propiciar la participación de las órdenes gubernamentales de los estados Federativos, a través de las instancias culturales o sociedades civiles correspondientes en la aportación para integrar un fondo económico, para el apoyo del fomento a la lectura a través del Programa Nacional Salas de Lectura.”¹⁸¹

Los objetivos específicos del PNSL enuncian la importancia de la colaboración estatal con el Conaculta y resaltan la principal de sus virtudes: la participación imprescindible de la sociedad civil, quien es la encargada de la

¹⁷⁹ *Ibidem.*

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 19

¹⁸¹ *Ibidem.*

dirección de las salas, así como de invitar a más mexicanos a disfrutar de la palabra escrita como parte importante del uso del tiempo libre.

4.4 Beneficiarios

Son objeto de los beneficios que otorga el Programa las instituciones estatales y municipales de cultura, las comunidades locales y los grupos legalmente constituidos “cuyo fin sea el de fomentar la lectura”¹⁸². El disfrute de los beneficios dependerá del proyecto que presenten a la Comisión de Planeación. Los criterios de elegibilidad se basan en que el proyecto verdaderamente está destinado a fomentar y fortalecer la lectura, que beneficie culturalmente a la comunidad y que los integrantes del proyecto presentado participen en al menos una fase del mismo. Los proyectos se pueden enfocar a cual quiera de las siguientes actividades¹⁸³:

- Formación de mediadores
- Cursos de capacitación y actualización
- Seguimiento de salas de lectura
- Adquisición de acervos de otros fondos editoriales y acervo audiovisual
- Difusión, campañas de posicionamiento y otras actividades suplementarias
- Feria del Libro
- Encuentros
- Días conmemorativos
- Proyectos especiales

¹⁸² *Ibidem.* p. 19.

¹⁸³ *Ibid.* p. 20.

En las Reglas de Operación se especifican los porcentajes mínimos y máximos que se destinarán a cada actividad del presupuesto total del Programa. Para las actividades Formación de mediadores y Cursos de capacitación y actualización, en conjunto, se destinará entre el 35 y 38%¹⁸⁴ del presupuesto, aunque la proporción podrá extenderse a una cifra que no supere el 50%¹⁸⁵ del total de los recursos. Con el monto asignado se deberá cubrir los honorarios de talleristas y conferencistas, viáticos, material didáctico y papelería.

Para el seguimiento de salas de lectura se destinará del 16 al 21%¹⁸⁶, aunque el porcentaje puede extenderse hasta una cifra que no supere el 25%.¹⁸⁷ del total de los recursos. En esta actividad se incluyen diagnósticos, atención, visitas a salas de lectura, realización de rutas literarias por región, seguimiento de los talleres y entregas de acervo editorial.

Para la Adquisición de acervos de otros fondos editoriales y acervo audiovisual se destinará “entre el 13% y el 27%, aunque el porcentaje puede extenderse hasta una cifra que no supere el 25% del total de los recursos.”¹⁸⁸ De modo que no queda claro cuál es el tope presupuestal para esta actividad, la cual contempla dotar de un acervo a cada sala anualmente.

La Difusión, campañas de posicionamiento y otras actividades suplementarias contará con un monto que oscila entre el 4% y el 8%¹⁸⁹ del total de los recursos, con los cuales se elaborarán programas de radio, revistas, boletines y testimonios audiovisuales.; señaléticas para identificar las salas de lectura; elaboración de carteles y volantes, y; presentaciones de libros.

Las actividades Ferias del libro, Encuentros y Días conmemorativos, en conjunto, contarán con un monto de entre 18% y 27% del total de los recursos. El recurso otorgado a la actividad Ferias del libro no contempla la planeación de la

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ *Ibíd.*

¹⁸⁶ *Ibíd.*

¹⁸⁷ *Ibíd.*

¹⁸⁸ *Ibíd.*

¹⁸⁹ *Ibíd.* p. 21.

misma, sólo contempla el traslado, hospedaje y alimentación de los mediadores, enlaces, coordinadores y directivos de las Instituciones culturales que asistan a las ferias para presenciar los seminarios que se impartan con motivo de la misma. La actividad Encuentros contempla el presupuesto requerido para organizar las reuniones de mediadores estatales, regionales y nacionales que se organizan anualmente. La actividad Días conmemorativos contempla los recursos necesarios para realizar talleres, lecturas en voz alta, narrativas, cuentacuentos, presentaciones de libros y obras de teatro que se impartan con motivo del Día Internacional del Libro y los Derechos de Autor (23 de abril) y el Día Nacional del Libro (12 de noviembre).

4.5 Apoyos

Existen dos tipos de apoyos. En primer lugar se encuentran los económicos, que corresponden a un esquema de ministraciones mensuales acordadas para un periodo de un año. En segundo lugar se encuentra la asesoría especializada que brinda la Comisión de Planeación.

El monto de los apoyos económicos dependerá de la disponibilidad presupuestal y de la dictaminación que la Comisión de Planeación efectuará con base en la calidad del proyecto, tipo de actividades, su alcance y temática. El financiamiento de los proyectos proviene del Fondo Especial de Fomento a la Lectura que, a su vez, se conforma con recursos provenientes de la Federación y las Entidades Federativas, cada una de las cuales aportarán el 50%¹⁹⁰ del recurso económico.

Está estrictamente prohibido brindar estímulos económicos a los mediadores de salas de lectura. Su participación en el Programa es voluntario y su remuneración es la capacitación que recibe por parte del Programa, el acervo literario que reciba, el reconocimiento que le brinde el Conaculta y el Diplomado de Profesionalización de Mediadores de Lectura que ofrece el Programa en colaboración con la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco.

¹⁹⁰ *Ibidem.*

4.5.1 Fondo Especial de Fomento a la Lectura

Con la finalidad de impulsar el desarrollo cultural nacional y captar recursos federales, estatales, municipales, y de la sociedad civil, el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes estableció Fondos especiales para la Cultura y las Artes entre los cuales se encuentra el Fondo Especial de Fomento a la Lectura.

Este Fondo se constituye a través de un Acuerdo específico de Ejecución, que celebra el Conaculta con las Entidades Federativas, con la finalidad de brindar apoyo a actividades de fomento a la lectura. Su objetivo es “propiciar la consolidación de salas de lectura como un espacio que permita compartir experiencias, intercambiar ideas, analizar textos y derivar en un grupo social que establezca como fórmula diaria de vida el crecimiento intelectual individual.”¹⁹¹

Para la operación del Fondo se crea una Comisión de Planeación o un Consejo Directivo, que determina el programa anual de trabajo y administra los recursos, hace la evaluación interna y da seguimiento de los resultados.

Los recursos económicos pueden destinarse a cualquiera de los siguientes rubros¹⁹²:

- Formación de coordinadores
- Cursos de capacitación y actualización
- Adquisición de acervos de otros fondos editoriales
- Seguimiento de salas de lectura
- Ferias del libro
- Encuentros
- Días conmemorativos
- Difusión

¹⁹¹ Manual de Procedimientos del Programa Nacional Salas de Lectura. *Op. Cit.* p. 84.

¹⁹² SA, ¿Que es el Fondo Especial de Fomento a la Lectura?, <http://salasdelectura.conaculta.gob.mx/espanol/quienes.php?Submit=VerRegistro&Ref=20&NombreABC=&TipoArticulo=8&NoPagina=>, 23 de marzo de 2012, 21:41 hrs.

Cabe resaltar la discordancia entre los rubros a los que otorga recursos el Fondo y las actividades en las que puede enfocarse un proyecto. Por un lado, el Fondo establece la posibilidad de otorgar recursos económicos para la formación de coordinadores, los cuales son entendidos como los Coordinadores Estatales del Programa Nacional Salas de Lectura, quienes son los encargados de dirigir el Programa a nivel estatal, mientras que las Reglas de Operación del Programa contemplan financiar proyectos de formación de mediadores, es decir, de las personas encargadas de dirigir y atender las salas de lectura. De igual manera, el Fondo no contempla la adquisición de material audiovisual, mientras que las reglas de Operación sí lo hacen. Por último se menciona, en las Reglas de Operación, la posibilidad de financiar proyectos denominados Proyectos Especiales, los cuales no sólo no son mencionados en el Fondo sino que tampoco se especifica en qué consisten dichos proyectos, sus objetivos ni finalidad.

4.6 Derechos y obligaciones

De la Comisión de Planeación¹⁹³:

- Apoyar la ejecución del Programa Nacional Salas de Lectura, en Coordinación con el estado.
- Administrar los recursos con los que cuenta el Programa Nacional Salas de Lectura, por lo que cumplirá con los procedimientos para que la operación y administración de este programa se determinen con las presentes reglas.
- Elaborar y proporcionar el material didáctico necesario para la operación de las salas de lectura.
- Realizar con cargo al patrimonio del Fondo Especial y de conformidad a la cantidad establecida para el Programa Nacional Salas de Lectura, las inversiones y desembolsos necesarios para la realización de proyectos aprobados, acordarán la forma de apoyo a los instructores, talleristas, conferencistas y cualquier otro que haga posible el desarrollo de las actividades.

¹⁹³ “Reglas de Operación del Programa Nacional Salas de Lectura”, *Op. Cit.* p. 22.

- Contribuir a la selección y dar la asesoría a los responsables de las salas de lectura que se lleguen a instalar.
- Realizar visitas periódicas para evaluar los avances de los responsables de las salas de lectura.
- Realizar la evaluación anual del funcionamiento del Programa Nacional Salas de Lectura.
- Las demás que sean necesarias para el cabal cumplimiento de los objetivos del presente instrumento.

Del estado¹⁹⁴:

- Nombrar al responsable del Programa Nacional Salas de Lectura.
- Elaborar por conducto de su Coordinador el Plan Anual de Trabajo (Acta) y la asignación de recursos, evaluación de su ejercicio y cumplimiento de metas de las actividades y proyectos que se realicen en el marco del Programa Nacional Salas de Lectura, aprobado por la Comisión de Planeación.
- Realizar campañas de promoción dirigidas a los habitantes de su territorio, incluyendo a los municipios y comunidades rurales y urbanas para lograr una mayor penetración del Programa.
- Realizar las concertaciones necesarias con las autoridades locales, para la realización de las actividades del Programa.
- Destinar el apoyo recibido exclusivamente al logro de los objetivos, resultados, actividades y productos del proyecto.
- Aportar adicionalmente a la cantidad del monto de apoyo bipartita, los recursos materiales y humanos que se requiera para apoyar las actividades antes mencionadas.
- Cumplir con el calendario y programa de actividades presentados.
- Informar anualmente al Conaculta de las actividades operativas, de los donativos recibidos, así como del destino de los recursos y entregar copia de dicho informe al Fondo Nacional para la Cultura y las Artes.

¹⁹⁴ *Ibíd.* pp. 22-23.

- Permitir que el personal designado por el Conaculta supervise el desarrollo del proyecto financiado.
- Realizar la evaluación anual del funcionamiento del Programa Nacional Salas de Lectura.
- Las demás que sean necesarias para el cabal cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional Salas de Lectura.

4.7 Implementación del Programa

Para participar en el PNSL se firma un convenio entre el Fondo Especial de Fomento a la Lectura y la entidad federativa interesada. En dicho convenio se especifican las obligaciones de las partes y que la conformación del Fondo es bipartita, siendo la aportación de cada una de las partes del 50% del recurso destinado al Programa. Cuando el estado ha participado previamente en el Programa, el Fondo sólo solicita una carta Renovación para dar continuidad al trabajo realizado con anterioridad, bajo los parámetros antes mencionados.

El estado debe presentar un Plan de Trabajo (Acta) entre los meses de enero y febrero de cada ejercicio fiscal. La Comisión de Planeación revisa, analiza y dictamina el Acta para, posteriormente, reunirse con el estado, firmar el Plan de Trabajo y así pactar el Acta Convenio. Los Planes de Trabajo que sean entregados después de febrero no entrarán en el presupuesto del ejercicio activo.

Una vez pactada el Acta Convenio, se entrega a la Fiduciaria, a la cual el Conaculta deposita la cantidad acordada. El estado debe realizar el depósito a la entidad Fiduciaria en un plazo no mayor a 45 días hábiles. Posterior a ello, el estado envía una solicitud de ministraciones, la cual, bajo previa revisión del Fondo, es enviada a la Fiduciaria para que realice la transferencia a la cuenta puente de la entidad federativa.

Tanto el estado como el Conaculta ejercen y dan seguimiento a las actividades programadas en el Acta Convenio.

4.8 Cobertura

De acuerdo con el Primer Censo de Evaluación del Programa Nacional Salas de Lectura¹⁹⁵, realizado en 2009, existían 3324 salas de lectura en el país. Dos años después, en 2011, se registraron 3918 salas activas en territorio nacional, lo que representa un incremento del 17.87%:

Entidad Federativa	Salas de lectura activas al 3 de agosto de 2009¹⁹⁶	Salas de lectura activas a agosto de 2011¹⁹⁷	Tasa de Crecimiento
Aguascalientes	149	149	0
Baja California	30	52	73
Baja California Sur	98	98	0
Campeche	84	127	51
Coahuila	113	149	31
Colima	142	142	0
Chiapas	194	204	5
Chihuahua	250	281	12
Distrito Federal	NA	33	330
Durango	114	142	24
Guanajuato	347	347	0
Guerrero	10	12	20
Hidalgo	32	50	56
Jalisco	257	328	27
México	91	103	13
Michoacán	167	186	11
Morelos	50	55	10
Nayarit	85	119	40
Nuevo León	131	157	19

¹⁹⁵ Censo realizado por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Universidad Autónoma de Baja California y el Centro de Investigaciones Culturales-Museo. Evaluación aplicada a 955 mediadores de lectura de mayo a agosto de 2009.

¹⁹⁶ Información tomada de *Tiempo de leer. Programa Nacional Salas de Lectura*, México, Ed. Conaculta, 2011, Cuadro 1, p. 101.

¹⁹⁷ *Ibíd.* pp. 92-93.

Oaxaca	20	36	80
Puebla	84	120	42
Querétaro	37	77	108
Quintana Roo	40	40	0
San Luis Potosí	188	201	6
Sinaloa	115	115	0
Sonora	60	93	55
Tabasco	70	93	32
Tamaulipas	60	78	30
Tlaxcala	51	85	66
Veracruz	120	153	27
Yucatán	80	80	0
Zacatecas	55	98	78
Nacional	3324	3818	17

Como se observa, el esfuerzo y las acciones realizadas por las Coordinaciones Estatales no son igualitarias, puesto que la tasa de crecimiento de salas de lectura varía drásticamente de una Entidad Federativa a otra. Lo anterior plantea la incógnita sobre la importancia del Programa, en lo particular, y de la lectura y el fomento a este hábito, en lo general, de los gobiernos estatales. Difícilmente se puede pensar en el fomento a la lectura como parte de una estrategia de desarrollo nacional cuando los estados no otorgan la misma importancia a uno de los programas más representativo en la materia.

Por su parte, en 2011, se contabilizaron 231¹⁹⁸ salas de lectura en el exterior, en los estados de Arizona, California, Florida, Georgia, Illinois, Oregon y Texas en los Estados Unidos de América. Si bien el Programa contempla la existencia de salas de lectura fuera del territorio nacional, no se especifica en las Reglas de Operación la forma en que operan, la vinculación con el Consejo, la

¹⁹⁸ *Ibíd.* p. 93.

institución que las coordina, los mecanismos de asignación de presupuesto ni la mecánica a seguir para la rendición de cuentas y evaluación.

En el último año se han llevado a cabo una serie de actividades que se insertan en alguno de los rubros financiados por el Fondo, entre las que se encuentran:

Formación de mediadores

- 6 mil mediadores de lectura formados.
- Certificación de mediadores de la lectura por la Universidad Autónoma Metropolitana, a través del Diplomado para la Profesionalización de Mediadores de Lectura¹⁹⁹.

Cursos de capacitación y actualización

- 467 cursos impartidos para la capacitación de mediadores.
- 3 seminarios de El Derecho de Autor en el Ámbito Editorial, en los que se atendieron a 476 personas de forma presencial y a 7 943 en línea.

Adquisición de acervos de otros fondos editoriales y acervo audiovisual

- Más de 656 500 libros entregados en espacios culturales y de difícil acceso como hospitales, asilos, alberques y cárceles.

Difusión, campañas de posicionamiento y otras actividades suplementarias

- Lanzamiento de la cuarta convocatoria del Premio al Fomento de la Lectura: México Lee.
- Homenajes a Escritores representativos de las letras nacionales: Alí Chumacero, Octavio Paz, Ramón López Velarde y Sergio Pitol.
- 20 mil visitas a la página electrónica www.salasdelectura.conaculta.gob.mx.

¹⁹⁹ Mapa curricular disponible en el Anexo 2.

- Más de 6 mil personas registradas en las redes sociales Facebook y Twitter de Salas de Lectura.

Feria del Libro

- Apoyo en labores de logística, operación y difusión a 50 Ferias del Libro nacionales.
- Participación en 6 Ferias del Libro Internacionales: Feria Internacional de la Lectura FILITEC Itinerante; Feria Internacional del Libro Universitario; Feria Internacional del Libro de Saltillo; Feria Internacional del Libro FIL Politécnica; Feria Internacional del Libro Infantil y Juvenil; Feria Internacional del Libro de Guadalajara.

Encuentros

- 5 Encuentros Regionales de Enlaces de Salas de Lectura.
- Segundo Encuentro Internacional de Salas de Lectura: La lectura y sus territorios. En este encuentro participaron 250 mediadores de lectura provenientes de Brasil, España, Colombia, Estados Unidos de América, Francia y México.

Días conmemorativos

- Más de 200 actividades de fomento a la lectura durante la celebración del Día Nacional del Libro (12 de noviembre) y el Día Mundial del Libro y del Derecho de Autor (23 de abril).

4.9 Presupuesto

El Programa Nacional Salas de Lectura cuenta con el financiamiento del Fondo Especial de Fomento a la Lectura para el cumplimiento de las actividades sustantivas, así como para brindar apoyo a los Institutos, Secretarías y Consejos estatales de cultura, en lo concerniente al fomento del hábito lector. Para el

desarrollo de las actividades adjetivas cuenta con un presupuesto propio, asignado directamente por el Conaculta.

Durante la presente administración, al Conaculta se le asignó un presupuesto de \$27,442,567,700²⁰⁰ para el cumplimiento de su programa de actividades. De esta cantidad, el 22.68% corresponde al presupuesto asignado a la Dirección General de Publicaciones, la cual contó con un presupuesto de \$622,349,883²⁰¹ a lo largo del sexenio.

Al PNSL le fue asignado un presupuesto de \$119,229,880²⁰² para la ejecución de las actividades adjetivas, lo que equivale al 4.34% del presupuesto del Conaculta y al 19.16% del presupuesto de la Dirección General de Publicaciones. De los recursos asignados al Programa se ejercieron, al cierre del ejercicio fiscal 2012, \$138,804,543²⁰³. La distribución del presupuesto varía drásticamente de un ejercicio fiscal a otro, como se puede percibir en el siguiente cuadro²⁰⁴:

Programa Nacional Salas de Lectura	Presupuesto asignado	Presupuesto ejercido	Porcentaje ejercido
Ejercicio fiscal 2007	2,001,454	1,853,669	92.61%
Ejercicio fiscal 2008	12,504,229	10,558,236	84.43%
Ejercicio fiscal 2009	13,724,440	13,811,804	100.64%
Ejercicio fiscal 2010	12,711,688	11,382,951	89.55%
Ejercicio fiscal	63,602,788	27,857,223	43.80%

²⁰⁰ Información tomada de la respuesta a la Solicitud de Información Pública con número de folio 1114100009412, presentada ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos el 22 de febrero de 2012.

²⁰¹ *Ibidem.*

²⁰² *Ibidem.*

²⁰³ Información tomada de la respuesta a la Solicitud de Información Pública con número de folio 1114100003213, presentada ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos el 7 de enero de 2013.

²⁰⁴ *Ibidem.*

2011			
Ejercicio fiscal 2012	14,685,211	73,340,660 ²⁰⁵	499.42%
Total	119,229,880	138,804,543	116.42%

Del cuadro anterior resaltan cuatro cambios drásticos en el recurso presupuestado. La primera variación significativa se presenta en el ejercicio fiscal 2008, para el cual se asignaron \$10,502,775 más que para el ejercicio fiscal 2007, lo cual representa un incremento del 624.75%. La segunda variación significativa se presenta en el ejercicio fiscal 2011, para el cual fueron presupuestados \$63,602,788, es decir, el 53.34% del presupuesto asignado al Programa en todo el sexenio. Para ese año se presupuestaron \$50,891,100 más que para el anterior ejercicio fiscal, lo cual representa un aumento de 19.99%. Es necesario resaltar que sólo se ejercieron \$27,857,223, es decir, hubo un subejercicio del 54.2%. La tercera, para el ejercicio fiscal 2012 se asignaron \$14,685,211, lo que representa una disminución presupuestaria del 76.91% respecto del año anterior. Por último, en el ejercicio fiscal 2012 se ejercieron \$73,340,660, es decir, 499.42% del presupuesto asignado, rompiendo con la tendencia al subejercicio que presentaron los primeros cinco años del sexenio 2006-2012.

Es necesario resaltar la constancia de los subejercicios presupuestales a lo largo del sexenio, lo cual evidencia la carencia de planeación en las actividades del Programa, sugiriendo, por un lado, la imposibilidad de cumplir con los programas de trabajo y de articular acciones que eleven el nivel de lectura del país y, por otro, la indolencia y la falta de ética con que los cuerpos gubernamentales administran los recursos públicos, retrasando así los objetivos gubernamentales y el desarrollo nacional. Aun cuando el subejercicio fue una constante, el balance general del sexenio muestra que fueron gastados más recursos de los presupuestados a causa del sobrejercicio que presenta el ejercicio fiscal 2012. Al cierre de esta investigación no se cuenta con información publicada por parte del

²⁰⁵ Información tomada de la respuesta a la Solicitud de Información Pública con número de folio 1114100003213, presentada ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos el 7 de enero de 2013.

Conaculta o de la Auditoría Superior de la Federación que expliquen la razón del sobreejercicio.

El Fondo Especial de Fomento a la Lectura contó con un presupuesto de \$116,566,810²⁰⁶ a lo largo del sexenio 2006-2012. De esa cantidad, el 50.24% del recurso fue aportado por el Conaculta, es decir, \$58,569,585²⁰⁷. Por su parte, las entidades federativas aportaron el 49.75% del recurso para la conformación del Fondo, es decir, \$57,997,225²⁰⁸:

Aportación del Conaculta al Fondo Especial de Fomento a la Lectura			
	Presupuesto asignado	Presupuesto ejercido	Porcentaje ejercido
Ejercicio fiscal 2007	5,900,000	5,900,000	100%
Ejercicio fiscal 2008	8,150,000	8,150,000	100%
Ejercicio fiscal 2009	9,475,000	9,475,000	100%
Ejercicio fiscal 2010	9,600,000	7,878,000	82.06%
Ejercicio fiscal 2011	10,023,750	10,023,750	100%
Ejercicio fiscal	15,420,000	15,420,000	100%

²⁰⁶ Información tomada de la respuesta a la Solicitud de Información Pública con número de folio 1114100009412, presentada ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos el 22 de febrero de 2012.

²⁰⁷ *Ibidem.*

²⁰⁸ *Ibidem.*

2012			
Total	58,569,585	56,847,585	97.05%

Fondo Especial de Fomento a la Lectura		
Ejercicio fiscal	Monto	Tasa de crecimiento
2007	13,101,000	
2008	16,691,200	27.40
2009	19,113,110	14.51
2010	17,478,000	-8.55
2011	19,843,500	13.53
2012	30,340,000	52.89
Total	116,340,000	

Aportaciones de estados al Fondo Especial de Fomento a la Lectura		
Ejercicio fiscal	Monto	Tasa de crecimiento
2007	7,201,000	
2008	8,541,200	18.61
2009	9,637,275	12.83
2010	7,878,000	-18.25
2011	9,819,750	24.64
2012	14,920,000	51.93
Total	57,997,225	

Si bien la aportación de las entidades federativas representan el 49.75% del recurso que integra el Fondo, es preciso mencionar que no todos los estados

aportan la misma cantidad, ni todos han tenido una participación constante en el Programa:

Estado	Fondo Especial de Fomento a la Lectura																	
	2007			2008			2009			2010			2011			2012 Proyectado		
	CNA	Edb.	Total	CNA	Edb.	Total	CNA	Edb.	Total	CNA	Edb.	Total	CNA	Edb.	Total	CNA	Edb.	Total
Aguaascaltepec	250,000	250,000	500,000	300,000	300,000	600,000	360,000	360,000	720,000	360,000	360,000	720,000	360,000	360,000	720,000	360,000	360,000	720,000
Baja California	150,000	150,000	300,000	150,000	150,000	300,000	180,000	180,000	360,000	180,000	180,000	360,000	216,000	216,000	432,000	481,600	481,600	963,200
Baja California Sur	100,000	100,000	200,000	200,000	200,000	400,000	240,000	240,000	480,000	240,000	240,000	480,000	240,000	240,000	480,000	481,600	481,600	963,200
Campeche	0	0	0	250,000	250,000	500,000	250,000	250,000	500,000	250,000	250,000	500,000	291,000	291,000	582,000	250,000	250,000	500,000
Coahuila de Zaragoza	250,000	250,000	500,000	325,000	325,000	650,000	422,500	422,500	845,000	0	0	0	200,000	200,000	400,000	481,600	481,600	963,200
Colima	250,000	400,000	650,000	400,000	400,000	800,000	480,000	480,000	960,000	480,000	480,000	960,000	576,000	576,000	1,152,000	1,000,000	1,000,000	2,000,000
Chiapas	100,000	100,000	200,000	290,000	290,000	580,000	290,000	290,000	580,000	650,000	290,000	940,000	348,000	348,000	696,000	481,600	481,600	963,200
Chihuahua	250,000	300,000	550,000	350,000	350,000	700,000	420,000	350,000	770,000	676,000	280,000	956,000	504,000	504,000	1,008,000	1,000,000	1,000,000	2,000,000
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	500,000	0	500,000	600,000	600,000	1,200,000	300,000	300,000	600,000
Durango	200,000	200,000	400,000	200,000	200,000	400,000	240,000	240,000	480,000	0	0	480,000	240,000	240,000	480,000	500,000	500,000	1,000,000
Guanajuato	250,000	250,000	500,000	300,000	300,000	600,000	360,000	200,000	560,000	0	0	560,000	0	0	560,000	481,600	481,600	963,200
Guerrero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	481,600	481,600	963,200
Hidalgo	250,000	550,000	800,000	340,000	550,000	890,000	550,000	550,000	1,100,000	550,000	550,000	1,100,000	550,000	550,000	1,100,000	550,000	550,000	1,100,000
Jalisco	250,000	350,000	600,000	350,000	350,000	700,000	350,000	350,000	700,000	350,000	350,000	700,000	420,000	420,000	840,000	730,000	730,000	1,460,000
México	250,000	250,000	500,000	300,000	300,000	600,000	360,000	360,000	720,000	360,000	360,000	720,000	432,000	432,000	864,000	481,600	481,600	963,200
Michoacán	250,000	250,000	500,000	250,000	250,000	500,000	300,000	300,000	600,000	0	0	600,000	300,000	300,000	600,000	250,000	250,000	500,000
Morelos	100,000	100,000	200,000	150,000	150,000	300,000	349,335	349,335	698,670	350,000	400,000	750,000	420,000	420,000	840,000	481,600	481,600	963,200
Nayarit	250,000	250,000	500,000	300,000	300,000	600,000	360,000	360,000	720,000	360,000	360,000	720,000	234,000	234,000	468,000	360,000	360,000	720,000
Nuevo León	250,000	250,000	500,000	325,000	325,000	650,000	390,000	390,000	780,000	390,000	234,000	624,000	390,000	390,000	780,000	234,000	234,000	468,000
Oaxaca	100,000	101,000	201,000	120,000	121,200	241,200	144,000	145,440	289,440	144,000	144,000	288,000	300,000	300,000	600,000	500,000	500,000	1,000,000
Puebla	250,000	250,000	500,000	300,000	300,000	600,000	0	0	300,000	250,000	200,000	450,000	300,000	300,000	600,000	481,600	481,600	963,200
Queretaro	0	0	0	250,000	250,000	500,000	250,000	250,000	500,000	0	0	500,000	332,750	332,750	665,500	481,600	481,600	963,200
Quintana Roo	250,000	350,000	600,000	300,000	500,000	800,000	360,000	360,000	720,000	400,000	500,000	900,000	500,000	500,000	1,000,000	500,000	500,000	1,000,000
San Luis Potosí	0	0	0	250,000	250,000	500,000	300,000	300,000	600,000	300,000	250,000	550,000	0	0	550,000	200,000	200,000	400,000
Sinaloa	250,000	250,000	500,000	300,000	300,000	600,000	360,000	360,000	720,000	410,000	250,000	660,000	250,000	410,000	660,000	1,000,000	1,000,000	2,000,000
Sonora	250,000	250,000	500,000	300,000	300,000	600,000	360,000	300,000	660,000	300,000	300,000	600,000	360,000	360,000	720,000	360,000	360,000	720,000
Tabasco	250,000	200,000	450,000	250,000	250,000	500,000	300,000	300,000	600,000	300,000	300,000	600,000	0	0	600,000	300,000	300,000	600,000
Tamaulipas	250,000	250,000	500,000	300,000	300,000	600,000	360,000	360,000	720,000	360,000	360,000	720,000	360,000	360,000	720,000	500,000	500,000	1,000,000
Tlaxcala	250,000	250,000	500,000	250,000	250,000	500,000	300,000	250,000	550,000	300,000	200,000	500,000	300,000	300,000	600,000	250,000	250,000	500,000
Veracruz	250,000	400,000	650,000	300,000	480,000	780,000	480,000	560,000	1,040,000	480,000	640,000	1,120,000	640,000	720,000	1,360,000	560,000	560,000	1,120,000
Yucatán	250,000	400,000	650,000	300,000	400,000	700,000	360,000	480,000	840,000	360,000	450,000	810,000	450,000	450,000	900,000	400,000	400,000	800,000
Zacatecas	150,000	500,000	650,000	150,000	150,000	300,000	0	0	0	300,000	200,000	500,000	300,000	300,000	600,000	500,000	500,000	1,000,000
Total	5,900,000	7,201,000	13,101,000	8,150,000	8,541,200	16,691,200	9,475,835	9,637,275	19,113,110	9,600,000	7,878,000	17,478,000	10,023,750	9,819,750	19,843,500	15,420,000	14,920,000	30,340,000

Al analizar las aportaciones estatales del Fondo, se pone en entredicho que el mismo tenga una participación bipartita en la que Conaculta y estados contribuyan, cada cual, con el 50% del recurso destinado al PNSL. En numerosas ocasiones y con distintas entidades federativas, las aportaciones no representan el 50% del presupuesto estatal del Programa para un ejercicio fiscal. Si bien esta observación no altera el objetivo del Fondo ni del Programa, si incurre en una falta al marco jurídico bajo el cual operan.

El Fondo, al estar integrado por aportaciones estatales, no deja claro bajo qué principio se asigna presupuesto para el funcionamiento de salas de lectura en el exterior, pues los estados en los que se encuentran no aportan recursos al Fondo y por tanto, en sentido estricto y siguiendo la lógica con que opera el Fondo y el Programa, a las entidades que no contribuyan, de acuerdo a lo planeado, a la conformación del Fondo les es negado el acceso a los apoyos económicos y de asesoría.

El recurso que integra el Fondo fue distribuido, entre sus líneas programáticas, durante la presente administración, de la siguiente manera:

Lineas Programáticas del Fondo Especial de Fomento a la Lectura																				
Año	Formación Mediadore		Cursos Capacitación		Seguimiento de Salas		Adquisición de Acervos		Difusión		Ferias del Libro		Encuentros Mediadore		Dias Conmemorativ		Funcionamiento PNSL		Total	
2007	1,179,090	9%	1,965,150	15%	1,441,110	11%	1,048,080	8%	1,310,100	10%	2,489,190	19%	2,620,200	3%	917,070	7%	131,010	1%	13,101,000	100%
2008	1,836,032	11%	1,335,296	8%	1,836,032	11%	1,001,472	6%	2,837,504	17%	3,004,416	18%	3,505,152	21%	1,168,384	7%	166,912	1%	16,691,200	100%
2009	3,249,229	17%	2,293,573	12%	2,484,704	13%	2,675,835	14%	2,102,442	11%	1,911,311	10%	3,249,229	17%	1,146,787	6%	0	0%	19,113,110	100%
2010	4,719,060	27%	1,922,580	11%	2,097,360	12%	1,223,460	7%	1,573,020	9%	1,747,800	10%	2,971,260	17%	1,223,460	7%	0	0%	17,478,000	100%
2011	5,159,310	26%	1,389,045	7%	2,976,525	15%	1,190,610	6%	2,579,655	13%	1,984,350	10%	3,571,830	18%	992,175	5%	0	0%	19,843,500	100%
2012	8,495,200	28%	3,337,400	11%	3,640,800	12%	2,730,600	9%	2,123,800	7%	3,034,000	10%	5,461,200	18%	1,517,000	5%	0	0%	30,340,000	100%
Total	24,637,921	21.13%	12,243,044	10.50%	14,476,531	12.41%	9,870,057	8.46%	12,526,521	10.74%	14,171,067	12.15%	21,378,871	18.34%	6,964,876	5.97%	297,922	0.25%	116,566,810	100%

En el cuadro se muestra la línea programática Funcionamiento del PNSL, a la cual sólo le fue asignado presupuesto en los ejercicios fiscales 2007 y 2008. El recurso asignado de \$297,922 representa tan sólo el 0.25% del presupuesto del

Fondo para el sexenio 2006-2012. Si bien la cantidad establecida para esta actividad es mínima, es necesario hacer hincapié en el hecho de que el Fondo no contempla esta línea programática, por lo que legalmente es imposible destinar recursos a la misma.

De igual manera, resaltan los porcentajes asignados a las líneas programáticas Encuentro de Mediadores y Seguimiento de salas que respectivamente cuentan con el 18.34% y 12.41% y son la segunda y tercer línea con mayor importancia presupuestal, aún cuando estas actividades no contribuyen directamente a la consecución de los objetivos del Programa mientras que la línea programática Adquisición de Acervos se encuentra en séptimo lugar en importancia presupuestal con tan sólo el 8.46% del presupuesto. Al ser el PNSL un programa de voluntariado en el que los mediadores brindan gratuitamente su tiempo y trabajo, así como el lugar físico en donde se encuentra la Sala para que el Conaculta aporte tan sólo libros y capacitación, la adquisición de acervos es la principal responsabilidad del Programa, por lo que debiera tener una relevancia notoria que se refleje presupuestalmente.

4.10 Evaluación

El Programa Nacional Salas de Lectura constituye una política pública cultural de fomento a la lectura. Para su análisis y clasificación es necesario tomar en cuenta la forma en que opera, la distribución y desagregación de los recursos, los esquemas bajo los cuales se distribuye el recurso, la finalidad de la política y los paradigmas que la legitiman.

De acuerdo con la clasificación de política pública de Lowi, de costo/beneficio, el PNSL es una política pública distributiva puesto que sus apoyos son específicos e individuales; el recurso se desagrega infinitamente y se reparte en pequeñas unidades. Las pequeñas unidades son las salas de lectura a las que se dota de acervos y capacitación. Dicho recurso es distribuido entre las salas, las cuales son pequeños actores culturales, bajo condiciones o criterios más o menos definidos y delimitados, por lo que esta política cultural, de acuerdo con la clasificación de Gilberto Giménez, es una política de subvención.

Puesto que la finalidad del Programa es acercar la lectura a la población en general y facilitar el acceso a este bien cultural en las comunidades en las que el acceso al libro es precario, el PNSL representa una política cultural democratizadora de la cultura al procurar el acceso a la lectura a un número considerable de personas y no limitarse al apoyo a creadores y artistas. El fin establecido en el Programa se justifica en el discurso gubernamental sobre los bajos niveles de lectura y las implicaciones de ello en la vida democrática del país, la participación ciudadana y el desarrollo nacional; son estos factores los que legitiman esta política. Tomando como base el planteamiento de Teixeira Coelho, la legitimación de esta política cultural se sustenta en dos paradigmas: de bienestar social, que establece que sin una política cultural adecuada el funcionamiento social es deficiente, y; otro de tinte intervencionista, que busca encontrar un sentido que oriente la dinámica social.

El PNSL ha sido reconocido, en palabras de quien fuera la Presidenta del Conaculta, Consuelo Sáizar, como el “modelo más exitoso de promoción de la lectura de la sociedad civil en nuestro país”²⁰⁹ y es también el programa de fomento a la lectura más importante del Consejo. Por su parte, el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC) nombró, en 2010, al PNSL un Programa Modelo, al incluirlo en el Portafolio Regional de Proyectos de Lectura²¹⁰, con la intención de que otros países implementen programas parecidos con la finalidad de fomentar la lectura en América Latina y el Caribe. En dicho portafolio se encuentran tan sólo 4 programas de fomento a la lectura, dos de ellos implementados en Colombia, otro más en Brasil y por último el PNSL en México.

²⁰⁹ Programa Nacional Salas de Lectura, Noticias, 1 de 1, <http://salasdelectura.conaculta.gob.mx/espanol/noticias.php?Submit=VerRegistro&Ref=320&TipoArticulo=2>, 1 de diciembre de 2011, 19:48 hrs.

²¹⁰ Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, Por Leer. Portafolio Regional de Proyectos de Lectura, <http://www.cerlalc.org/porleer/porleer.html>, 28 de noviembre de 2011, 22:47 hrs.

En el Primer Censo de Evaluación del Programa Nacional Salas de Lectura²¹¹ se presenta información cuantitativa que permite vislumbrar el alcance e impacto del Programa. Sobre los mediadores de lectura, se muestra que el 63.9%²¹² de los mediadores son mujeres, confirmando que la lectura y, sobre todo, la lectura literaria está todavía asociada con la femineidad y con las habilidades comunicativas del género femenino. Más de la mitad de los mediadores, el 52.9%²¹³, cuenta con educación profesional, demostrando que la lectura sigue estando directamente vinculada con el nivel de escolaridad, hecho reforzado por el 31.7%²¹⁴ de mediadores que tienen como profesión el magisterio, mientras que el 11.3%²¹⁵ afirma ser bibliotecario y el 2.2% ser maestros jubilados, de modo que el 45.2% de los mediadores se desenvuelvan en profesiones relacionadas con el medio educativo. Este dato puede interpretarse de dos formas; la primera, la inconformidad de estos actores con el desarrollo de la habilidad lectora en el sistema educativo; la segunda, la escolarización de las salas de lectura, lo cual, estaría rompiendo con el principio lúdico, dinámico y no escolarizado del Programa. La participación de personas relacionadas con el medio educativo explica que el 63.9%²¹⁶ de los mediadores tengan una experiencia previa al Programa en la promoción de la lectura. En cuanto a la motivación de los mediadores por formar parte del PNSL, la primera y tercera respuesta: deseo compartir la lectura con otras personas y la ausencia de bibliotecas en la comunidad, con el 47% y 10%²¹⁷, respectivamente, responden a los objetivos y la visión del Programa, mientras que la segunda y cuarta respuesta: promover la educación y la cultura y el deseo de enseñar a leer a la comunidad, con el 34.3% y

²¹¹ Censo realizado por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Universidad Autónoma de Baja California y el Centro de Investigaciones Culturales-Museo. Evaluación aplicada a 955 mediadores de lectura de mayo a agosto de 2009.

²¹² "Primer Censo de Evaluación del Programa Nacional Salas de Lectura 2009", en Tiempo de Leer. Programa Nacional Salas de Lectura, México, Ed. Conaculta, 2011, p. 104.

²¹³ *Ibidem.*

²¹⁴ *Ibidem.*

²¹⁵ *ibidem.*

²¹⁶ *Ibid.* p. 106.

²¹⁷ *Ibidem.*

6%²¹⁸ respectivamente, responden a una visión escolarizada de las salas de lectura.

En cuanto a las condiciones físicas de las salas de lectura, el 42.5%²¹⁹ de las mismas se encuentran en espacios menores a los 10m². Las cifras sobre la localización de las salas muestra la flexibilidad del Programa para adecuarse a las posibilidades de los mediadores y la comunidad, de modo que el 79.6%²²⁰ de las salas se localizan en lugares donde también se realizan actividades que no están relacionadas con su funcionamiento, por ejemplo, el 33%²²¹ de las salas de encuentran en casa habitación, el 23%²²² en escuelas, 15%²²³ de las salas son itinerantes, el 2%²²⁴ en parques.

En cuanto al funcionamiento de la salas, es decir, la planeación y gestión de las mismas, se constata que tan sólo el 3%²²⁵ funcionan desde hace 10 años o más mientras que el porcentaje más grande, de 34%²²⁶ menciona que la fundación de la Sala oscila entre los 4 y 6 años. Estas cifras ponen en entredicho la capacidad del Programa para llevar a cabo el seguimiento de las salas y la capacidad de las mismas para conseguir la transformación comunitaria. Por otro lado, el 72%²²⁷ de las salas reportó contar con servicio de préstamo de libros a domicilio, el 71%²²⁸ cuenta con clubes de lectura y sólo el 51%²²⁹ con talleres de lectura y escritura, denotando que sólo la mitad de las salas propician la democracia cultural.

Sobre la gestión de recursos, 5 de cada 10²³⁰ mediadores encuestados manifiestan que las salas que coordinan funcionan gracias a recursos propios. Si bien el Programa funciona bajo un esquema de voluntariado, no se contempla la

²¹⁸ *Ibidem.*

²¹⁹ *Ibid.* p. 107.

²²⁰ *Ibid.* p. 108.

²²¹ *Ibid.* p. 107

²²² *Ibidem.*

²²³ *Ibidem.*

²²⁴ *Ibidem.*

²²⁵ *Ibid.* p. 109.

²²⁶ *Ibid.* p. 108.

²²⁷ *Ibid.* p. 109.

²²⁸ *Ibidem.*

²²⁹ *Ibidem.*

²³⁰ *Ibid.* p. 110.

aportación de recursos personales por parte de los mediadores, se establece la aportación de recursos por parte del Programa para el funcionamiento de las salas, aportación con la que cuentan tan sólo el 43.1%²³¹ de los mediadores. Otros mediadores afirman recibir financiamiento de instituciones privadas y de asociaciones civiles, 3.5% y 3.6%²³² respectivamente, por lo que la gestión de recursos puede y debe formar parte de la formación y capacitación de mediadores, puesto que sólo el 1.5%²³³ de los mediadores reconoce haber recibido capacitación para este fin y el 34.8%²³⁴ manifiesta la necesidad de capacitarse en este rubro.

El rubro en el que se aportan más recursos personales es en la compra de acervos (37.3%²³⁵) acentuando las fallas del PNSL, puesto que la provisión de acervos representa una de las tareas central del Programa, a la que paradójicamente se le asignó sólo el 8.46%²³⁶ del presupuesto, durante el presente sexenio. Aún cuando el Censo arrojó estos resultados a finales de 2009, en los ejercicios fiscales 2010 y 2011 se disminuyó el recurso para la adquisición de acervos, haciendo caso omiso de las dificultades a las que se enfrentan los mediadores y con ellos, de las fallas del Programa mismo.

Al ser el PNSL un programa de voluntariado, el horario o tiempo de atención de cada sala varía drásticamente, pues hay mediadores que manifiestan dedicar al funcionamiento de la salas menos de 3 horas semanales (4 de cada 10²³⁷) y otros (1.3%²³⁸ de los mediadores encuestados) que invierten más de 32 horas a su Sala. Por tanto, resulta difícil pensar que la existencia y proliferación de salas de lectura, por sí solas, conllevan a la democratización de la lectura. No es posible calcular el impacto de las mismas cuando operan de manera diferente, con visiones diversas y ofrecen servicios distintos.

²³¹ *Ibidem.*

²³² *Ibidem.*

²³³ *Ibid.* p. 114.

²³⁴ *Ibidem.*

²³⁵ *Ibid.* p. 111.

²³⁶ Información tomada de la respuesta a la Solicitud de Información Pública con número de folio 111410009412, presentada ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos el 22 de febrero de 2012.

²³⁷ "Primer Censo de Evaluación del Programa Nacional Salas de Lectura 2009", *Op. Cit.*, p. 112.

²³⁸ *Ibidem.*

Siendo la Capacitación una tarea clave para la consecución de los objetivos del Programa, es importante resaltar que el 94%²³⁹ de los mediadores declararon haber recibido capacitación de distintas instituciones. El 70%²⁴⁰ acepta haber recibido capacitación por parte del Conaculta, 63%²⁴¹ por el sistema estatal de cultura y sólo 10%²⁴² por parte de los ayuntamientos.

La planeación de las actividades repercute en la estabilidad y permanencia de las salas. A pesar de ello, sólo el 63%²⁴³ de los mediadores cuenta con un plan de trabajo que establezca las metas que espera alcanzar. De los mediadores que cuentan con un plan de trabajo, 5 de cada 10 lo han elaborado sin ayuda institucional, por lo que la medición del impacto de las salas resulta imposible a causa de la disparidad de los objetivos. De igual manera, se reportó que sólo el 17.2% de los mediadores entrega siempre el Reporte de Actividades al enlace estatal, por lo que aún no existe una evaluación constante del Programa ni un registro periódico de las necesidades de las salas.

Como ya se mencionó, la falta de acervos es uno de los principales problemas que presenta el PNSL. Aún cuando el Programa establece un mínimo de 100 libros, entregados por el Conaculta, para el funcionamiento de una sala, 27.2%²⁴⁴ de los mediadores aseguraron contar con menos de 100 libros en su acervo. Si bien 100 libros resultan suficientes para las necesidades lectoras de una persona en el mediano plazo, se debe tomar en cuenta que los públicos que asisten a las salas son diversos en edad, grado de escolaridad, nivel socioeconómico e intereses, por lo que un acervo de menos de 100 libros no sólo resulta insuficiente sino también contrario al marco jurídico bajo el cual opera el PNSL. Con el fin de incrementar el acervo de las salas, los mediadores recurren a la compra de libros con recursos propios (40.8%²⁴⁵); donaciones de instituciones

²³⁹ *Ibíd.* p. 113.

²⁴⁰ *Ibíd.*

²⁴¹ *Ibíd.*

²⁴² *Ibíd.*

²⁴³ *Ibíd.* p. 115.

²⁴⁴ *Ibíd.* p. 118

²⁴⁵ *Ibíd.*

públicas (22%²⁴⁶); Distribución del Conaculta y el PNSL (14.3%²⁴⁷); donaciones de la comunidad (13.1%²⁴⁸), y; donaciones de instituciones privadas (2.3%²⁴⁹).

El trabajo realizado por los mediadores no responde a la cantidad de personas que atienden sino a la intensidad en la respuesta y a la cercanía con el grupo de usuarios. El 86.1%²⁵⁰ de las salas atienden a menos de 40 usuarios al mes. De los usuarios atendidos, el 38% es público infantil, el 34.7% es población joven y adolescente, 24.5% son adultos y sólo 2.9% son personas de la tercera edad. De nueva cuenta se acentúa la proclividad de niños y jóvenes de acercarse a la lectura y la relación entre los centros lectores con las personas en edad escolar y por tanto, la asociación tan marcada entre el hábito lector y las rutinas escolares.

Los usuarios de salas de lectura provienen de un nivel socioeconómico medio, el cual representa (entre los estratos medio bajo, medio y medio alto) el 78.9%²⁵¹ de los usuarios. Por su parte los estratos altos representan el 0.3%²⁵² y el bajo el 20.7%²⁵³. La pertenencia a un estrato socioeconómico no sólo representa mayor ingreso económico sino también mayor acceso a bienes y servicios educativos y culturales, por lo que no debe sorprender la relación entre el nivel socioeconómico y la asistencia a las salas pero sí es necesario resaltar que el objetivo del Programa es acercar los libros y fomentar el hábito lector a las comunidades que, de otra forma, no tendrían acceso a los mismos. Tomando en cuenta que la lectura coadyuva a la participación, hace posible imaginar una realidad distinta a la propia y brinda herramientas para enfrentar de mejor manera fenómenos como la pobreza, desigualdad, exclusión y discriminación, un programa de emergencia como el PNSL debiera estar enfocado en la atención a población de estratos bajos.

²⁴⁶ *Ibidem.*

²⁴⁷ *Ibidem.*

²⁴⁸ *Ibidem.*

²⁴⁹ *Ibidem.*

²⁵⁰ *Ibid.* p. 120.

²⁵¹ *Ibid.* p. 123.

²⁵² *Ibidem.*

²⁵³ *Ibidem.*

Propuesta

En lo general:

Hacer del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes una Secretaría de Estado de fomento y cuidado de la cultura que asegure a este sector un lugar en el gabinete y por tanto facilite las funciones de coordinación directa con los sectores educativo, turístico, económico, de las comunicaciones, del desarrollo social y las relaciones exteriores. Consecuentemente, la dependencia tendrá un papel activo en la planeación del desarrollo nacional, dejándose de ver a la cultura como un gasto gubernamental para ser concebida como una inversión estatal. Por un lado se podrá aprovechar el potencial económico del sector cultural, será una herramienta para el fortalecimiento del tejido social y las identidades nacional, regional y local; por otro, el posicionamiento de la cultura en la agenda gubernamental podrá aumentar la presencia de México en el extranjero.

Promulgar la Ley General de Cultura que reglamente el artículo cuarto constitucional y sienta las bases para asegurar el derecho humano y constitucional al libre acceso a los bienes y servicios culturales que proporciona el Estado. En esta ley se deberá incluir un título en el que se resalte la importancia del fomento a la lectura en el proceso de formación de ciudadanos así como en el fortalecimiento a la vida democrática del país. La ley deberá dar estímulo a las publicaciones tradicionales y digitales; obligar a las Entidades Federativas a organizar al menos una feria del libro y la lectura cada año, y; poner especial atención en la comprensión de textos y no sólo en la cantidad de libros leídos por año.

En lo particular:

Establecer un plan de mejora continua que permita al Programa Nacional Salas de Lectura ajustar sus procedimientos para cumplir con los objetivos que se plantea. Dicho plan deberá tomar en cuenta los siguientes aspectos:

Definir el marco jurídico bajo el cual opera el Programa Nacional Salas de Lectura, pues los canales oficiales del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

reconocen como vigentes dos reglas de operación. Por tanto resulta imposible contar con una planeación certera del Programa, ya que se establecen objetivos distintos, así como poblaciones objetivo dispares.

Sin la posibilidad de objetivos y metas definidos resulta imposible una evaluación que identifique de manera oportuna las fallas del programa y las oportunidades de mejora.

Emitir un nuevo Manual de Procedimientos a fin de empatarlo con las Reglas de Operación vigentes, pues la falta de procedimientos actualizados no sólo incurre en faltas al marco jurídico sino que abre las puertas a la discrecionalidad e impide igualar el funcionamiento del Programa en las Entidades Federativas.

Empatar los rubros del Fondo Espacial de Fomento a la Lectura con los rubros establecidos en las Reglas de Operación para garantizar la transparencia de los recursos empleados en el Programa. Asegurar que el Fondo sea, en efecto, bipartita –Federación y Entidades Federativas- para dar cumplimiento a las Reglas de Operación y prever sanciones a las Entidades Federativas que no cumplan con este requisito.

Instaurar un Fondo Mixto para el equipamiento básico de salas de lectura en las comunidades con mayor pobreza, que dote a las mismas de libreros, mesas, sillas y estantes que faciliten el funcionamiento del Programa y brinden a los usuarios las comodidades mínimas para el disfrute de la lectura.

Establecer la adquisición de acervos como línea prioritaria del Programa y por tanto, aumentar el presupuesto a dicho rubro, pues el Primer Censo de Evaluación del PNSL arrojó como resultado que el 27.2%²⁵⁴ de las salas operan con menos de 100 libros, lo cual no sólo incurre en una falta al marco jurídico sino que rompe con el objetivo primordial del Programa mismo: acercar la lectura a las comunidades en las que el acceso al libro es precario. Los acervos no deberán estar conformados por los títulos sólo por los títulos que no lograron venderse sino que deberán ser seleccionados de acuerdo a las necesidades e intereses del público al que atienden.

²⁵⁴ Primer Censo de Evaluación del Programa Nacional Salas de Lectura 2009”, *Op. Cit.*, p. 118.

Fortalecer las acciones de capacitación a mediadores de lectura y garantizar el acceso universal a ésta, pues el 6%²⁵⁵ de los mediadores nunca la ha recibido. Poner especial énfasis a la capacitación en torno a la gestión de recursos ya que los mediadores mencionan este rubro como una necesidad urgente del Programa y así lograr que las salas de lectura no dependan totalmente de los apoyos del Programa.

Estandarizar e institucionalizar los programas de trabajo de las salas para vislumbrar el impacto que pueden tener en los usuarios y las comunidades donde se encuentran, así como para supervizar el desarrollo de las salas mismas y así identificar oportunidades de mejora.

Hacer cumplir las Reglas de Operación en cuanto a la entrega periódica del Reporte de Actividades por parte de los mediadores para así contar con una evaluación constante del Programa y conocer las necesidades de las salas.

Enfocar el PNSL a la atención de comunidades de estratos socioeconómicos bajos, pues es ahí donde el acceso a la lectura es precario y por tanto el hábito lector casi nulo. Es en las comunidades de estratos socioeconómicos bajos donde la lectura tiene la capacidad de transformar la dinámica social y son sus usuarios a los que debe proveer de herramientas para enfrentar fenómenos sociales como la migración, violencia, discriminación y marginación.

A demás de impulsar el consumo literario y acercar la oferta a la ciudadanía, el PNSL debiera fomentar la creación literaria. Hacer de las salas de Lectura un lugar en el que los usuarios exploren y exploten sus capacidades creativas para no sólo facilitar el acceso masificado al objeto libro sino hacer de estos lugares nidos de nuevos talentos que con el tiempo contribuyan a la producción literaria nacional.

²⁵⁵ *Ibíd.*, p. 113.

Conclusiones

El Estado mexicano cuenta con una estructura institucional encargada de emprender acciones concretas que den respuesta a las necesidades y demandas sociales en favor del bien común. El acceso a la cultura, por lo mismo, es fundamental en la reproducción de los roles del Estado y para tal efecto, su consecuente legitimidad, la administración pública mexicana cuenta con la Secretaría de Educación Pública y su órgano desconcentrado, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, creado expeditamente para coordinar y articular la política cultural nacional.

Si bien el Conaculta, como órgano desconcentrado, es un modelo pensado para resaltar el papel de la cultura en el quehacer gubernamental, es necesario evaluar su desempeño y cuestionar si el modelo es capaz de asegurar el acceso universal a los bienes y servicios culturales o si es necesario elevar el sector cultural a rango de Secretaría de Estado, facilitando así las tareas de coordinación con otros sectores y de esta manera potencializar el poder de la cultura como mecanismo de desarrollo.

El Estado mexicano presentó avances en materia cultural durante la administración 2006-2012 al reconocer la importancia el ejercicio de los derechos culturales y el acceso universal a los bienes y servicios culturales que provee el gobierno como una garantía individual el 30 de abril de 2009. Aun cuando se logró el reconocimiento de los derechos culturales a nivel constitucional como parte integral para elevar la calidad de vida de las personas, la legislación en materia cultural dista de ser la apropiada para enfrentar la realidad mexicana. Es necesario resaltar la falta de una Ley General de Cultura que englobe los lineamientos bajo los cuales deberán coordinarse las instituciones culturales en el orden federal y así hacer de la cultura un factor determinante en el desarrollo nacional.

La política cultural siguió sin ser protagonista en la planeación del desarrollo nacional y el trazo de directrices claras para este sector pareció no urgir al gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, puesto que el Programa Nacional de Cultura fue presentado en 2008, lo que implica que el Conaculta coordinó la

política cultural nacional durante más de un año sin dar a conocer los ejes sobre los cuales debiera basar su encargo.

La política cultural mexicana ha distado de encontrarse en el centro de la planeación del desarrollo nacional. Durante el último siglo, la cultura ha estado directamente relacionada y cobijada por la política educativa, aún con la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, en 1988, la vida cultural se supedita a las necesidades de la educación formal y los intereses de los grupos que establecen los contenidos de la misma. La cultura debiera establecerse como un rubro propio que permita vislumbrar las posibilidades de desarrollo individual y social que conlleva una vida cultural activa.

El fomento a la lectura se presenta como una parte indispensable de las políticas culturales al ser la palabra escrita una de las formas de comunicación y de acceso al conocimiento más importante en la sociedad. La lectura, si bien representa una forma de comunicación básica, no debe sólo considerarse de esa forma, sino como una de las múltiples expresiones en las que la cultura brinda sentido de pertenencia e identidad, como una forma sana de uso del tiempo libre y sobre todo como una posibilidad en la formación de una ciudadanía más informada, crítica y participativa. El fomento a la lectura representa en sí mismo un avance en la vida democrática de una sociedad. El gobierno mexicano debiera fortalecer las políticas de fomento a la lectura para así mismo fortalecer las prácticas democráticas.

El Programa Nacional Salas de Lectura 2006-2012 es el principal instrumento de fomento a la lectura con que cuenta el Consejo y representa el principal esfuerzo presupuestal del gobierno federal mexicano por fomentar el hábito lector. El PNSL prevé la coordinación de los gobiernos federal y estatales, así como la participación voluntaria de la sociedad civil para hacer funcionar las salas de lectura.

El PNSL es una política pública distributiva, pues sus apoyos son específicos e individuales y los recursos se desagregan infinitamente y se reparten

en pequeñas unidades. Dichas unidades son las salas de lectura, a las que se dota de acervo bibliográfico y capacitación a los mediadores. El Programa es también una política pública de subvención al otorgar apoyos a las salas bajo criterios más o menos definidos. Por su finalidad, el Programa representa una política cultural democratizadora, puesto que busca acercar el hábito lector y facilitar el acceso al libro a la mayor cantidad de personas posible. La legitimación de la política se sustenta en dos paradigmas: el primero, de bienestar social, argumenta que sin una política cultural adecuada el funcionamiento social es deficiente, y; el segundo, de tinte intervencionista que busca encontrar un sentido que oriente la dinámica de las sociedades.

El Programa presenta varios problemas que minan su capacidad para hacer llegar el hábito lector a las comunidades de difícil acceso al objeto libro. Para potencializar el alcance del PNSL es necesario actualizar el marco jurídico bajo el cual opera. En primera instancia, el Programa establece objetivos dispares en el Manual de Procedimientos y en las Reglas de Operación del mismo, lo que impide establecer puntualmente la finalidad el Programa mismo así como la meta a la que se deben dirigir las acciones que emprende el PNSL. Por otro lado, en la misión y visión del Programa no se hace referencia solamente a la instalación de salas de lectura mas no a la formación de una sociedad lectora que devenga en una sociedad más informada, crítica y participativa, es decir, una sociedad más democrática.

Presupuestalmente la administración del PNSL en el sexenio 2006-2012 presentó situaciones preocupantes. Por un lado el subejercicio fue una constante por lo que el promedio de presupuesto ejercido en los primeros cinco años de gestión es de 62.61%²⁵⁶dejando entrever la ineficiencia de la administración cultural, pues una de las principales demandas del sector es la carencia de recursos para llevar a cabo los proyectos que logren impulsar una vida cultural más activa. El presupuesto para el ejercicio fiscal 2011 de \$63,602,788 representa el 53.34% del presupuesto asignado al Programa a lo largo del sexenio, del cual

²⁵⁶ Porcentaje calculado sin tomar en cuenta el presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2012.

sólo fue ejercido el 43.80% de los recursos. Este hecho habla de una mala planeación puesto que el incremento desmedido del presupuesto no pudo verse reflejado en un incremento en las actividades del PNSL. Por su parte, el ejercicio fiscal 2012 presenta incongruencia respecto a las líneas de tiempo al reflejar un sobreejercicio del 499.42%.

Por otro lado, el PNSL incurrió en faltas graves al destinar recursos del Fondo Especial de Fomento a la Lectura a Líneas Programáticas que no se contemplan en el marco jurídico, es decir, se destinaron recursos a rubros inexistentes y que por tanto no existe la posibilidad de saber cómo, cuándo y de qué forma fueron ejercidos esos rubros del presupuesto, menos aún hacer una evaluación de la efectividad de las acciones emprendidas. En los ejercicios fiscales 2007 y 2008 se destinaron recursos a una Línea Programática denominada “Funcionamiento del Programa Nacional Salas de Lectura” la cual no es mencionada en las Reglas de Operación, dejando en una incógnita las actividades que abarca la Línea mencionada y por tanto es imposible saber en qué fueron gastados esos recursos.

Durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa se destinó mayor porcentaje de recursos a Líneas Programáticas que no contribuyen directamente a lograr los objetivos del Programa, mientras que para la Línea Adquisición de Acervos fue presupuestado sólo el 8.46% del presupuesto, siendo que el objetivo del Programa es acercar el libro a las comunidades de difícil acceso y es en la oferta de material de lectura donde se encuentra el atractivo de las salas de lectura como un espacio de expresión y uso del tiempo libre. En un programa de voluntariado como el PNSL en donde la autoridad cultural brinda tan sólo capacitación y acervo, la adquisición del mismo debe ser prioridad, hecho que debe reflejarse en el presupuesto.

Si bien el PNSL presupone la participación bipartita de los gobiernos federal y estatal, es importante resaltar que este principio no se cumple, pues la información proporcionada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos muestra que algunas Entidades Federativas no contribuyen al

Fondo con el 50% del recurso pactado. De igual manera se puede observar que numerosos estados de la República interrumpen su participación en el Fondo y por tanto en el Programa, durante un ejercicio fiscal, lo cual habla de la necesidad de plantear nuevos y mejores mecanismos de cooperación que propicien la estabilidad del Programa y con ello la estabilidad de las salas de lectura para no frenar el fomento al hábito lector.

Por su parte, la cobertura del Programa presenta inconsistencias. En las Reglas de Operación se menciona la existencia de salas de lectura en comunidades hispanas en los Estados Unidos de América, en los estados de Arizona, California, Florida, Georgia, Illinois, Oregon y Texas, mas no se mencionan los mecanismos para entregar los apoyos ni los requisitos mínimos para que una institución sea acreedora a dichos apoyos. De igual manera, no se menciona con que instancia gubernamental del país vecino se firma un Acta Convenio. Así mismo los apoyos del Programa dependen de la participación bipartita de los estados en el Fondo, mismo que no cuenta con recursos provenientes de estados de los Estados Unidos de América por lo que, en sentido estricto, resulta imposible e ilegal que el Programa apoye la existencia de salas fuera del territorio nacional.

En cuanto a las salas de lectura instaladas en el territorio nacional se muestra un incremento del 17.87% aunque el crecimiento no es uniforme en las Entidades Federativas. Por un lado el Distrito Federal presenta un crecimiento del 330% mientras que Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán no incrementaron el número de salas de lectura en el periodo que corre de 2009 a 2011. El Conaculta debe evaluar el funcionamiento del Programa y su relación con las instituciones estatales de cultura a fin de entender por qué el Programa no ha crecido en los estados mencionados y emprender acciones que permitan, mediante las salas de lectura, acercar el hábito lector en las comunidades de difícil acceso al libro.

El funcionamiento del Programa recae en el voluntariado. Los mediadores de lectura donan su tiempo para abrir las salas de lectura, las cuales son

atendidas, principalmente, por personas con estudios profesionales, vinculadas con el ámbito escolar, como maestros y bibliotecarios y en su gran mayoría se trata de mujeres. El gusto por la lectura está directamente relacionado con el nivel de escolaridad, tanto así que el fomento al hábito lector sigue estando al amparo de las profesiones relacionadas con la educación formal y es en las mujeres en quienes encuentra el principal medio de difusión, pues las mujeres siguen siendo responsables de la educación familiar y se les atribuye características comunicativas y de sensibilidad que facilitan el fomento a la lectura.

Si bien el PNSL es un programa longevo, las salas de lectura difícilmente lo son, pues sólo el 3% de las mismas cuentan con diez o más años de operaciones, dejando en entredicho la capacidad del Programa para dar seguimiento a las salas y lograr propagar el hábito lector como un trampolín para el desarrollo de las comunidades. Así mismo existen situaciones problemáticas en el funcionamiento del Programa, pues tan sólo el 63% de los mediadores cuenta con un plan de trabajo y sólo el 17.2% entrega el Reporte de Actividades al enlace estatal, por lo que el seguimiento periódico de las salas resulta imposible y por tanto se dificulta priorizar las necesidades de las salas mismas y los mediadores de lectura.

Las salas de lectura son instauradas, en la mayoría de los casos, en espacios diseñados para otras actividades, como casas habitación, escuelas y parques, dando como resultado una inmensa variedad en cuanto a las condiciones físicas de las salas. Casi las mitad de las mismas operan en espacios menores a los 10m². Los mediadores de lectura se enfrentan a situaciones más problemáticas que el espacio físico en el que atienden al público. Aun cuando las Reglas de Operación del Programa establecen un acervo de 100 libros como mínimo para garantizar la adecuada operación de las salas, más de una cuarta parte de las salas operan con acervos inferiores a los 100 libros, lo cual no sólo quebranta el marco jurídico del PNSL, sino que reduce las posibilidades de ofrecer a los usuarios lecturas que capten su interés y lleven a las personas a convertirse en lectores asiduos.

En cuanto a la cobertura, casi el 80% de los usuarios atendidos en salas de lectura provienen de estratos socioeconómicos medios, lo cual indica que estas personas disfrutan de mayor acceso a bienes y servicios educativos y culturales. Ya que el PNSL tiene como principal objetivo fomentar el hábito lector en las comunidades en las que el acceso al libro es precario, debiera dar prioridad a la atención de comunidades con población de estratos socioeconómicos bajos, ya que es en estas comunidades donde la lectura cuenta con mayor poder de transformación y desarrollo social.

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes debe repensar y reevaluar las estrategias de las que se vale para acercar la cultura, y en especial la lectura, a la población que no goza de una vida cultural activa por motivos económicos, sociales, políticos y geográficos para así encausar los esfuerzos institucionales hacia el acceso universal a los bienes y servicios culturales que provee el Estado.

Anexo 1

Dependencias que forman parte directa del Conaculta

- Biblioteca Vasconcelos
- Centro Cultural Helénico
- Centro de la Imagen
- Centro Nacional de las Artes
- Coordinación Nacional de Desarrollo Cultural Infantil
- Coordinación Nacional de Patrimonio Cultural y Turismo
- Coordinación del Sistema Nacional de Fomento Musical
- Dirección General de Asuntos Internacionales
- Dirección General de Bibliotecas
- Dirección General de Culturas Populares
- Dirección General de Publicaciones
- Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural
- Dirección General de Vinculación Cultural
- Fondo Nacional para la Cultura y las Artes
- Programa Cultural Tierra Adentro
- Sistema de Información Cultural
- Coordinación Nacional de Proyectos Históricos
- Órgano Interno de Control

Instituciones culturales bajo coordinación del Conaculta

- Canal 22
- Centro Cultural Tijuana
- Centro de Capacitación Cinematográfica
- Cineteca Nacional
- Educal, Libros y Arte
- Estudios Churubusco Azteca

- Festival Internacional Cervantino
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- Instituto Mexicano de Cinematografía
- Radio Educación

Museos pertenecientes al Conaculta

- Museo Nacional de Culturas Populares
- Museo Nacional de Ferrocarriles Mexicanos
- Museos del Instituto Nacional de Bellas Artes
- Museo Nacional de Arquitectura
- Museo Nacional de Arte
- Museo Nacional de San Carlos
- Museo de Arte Moderno
- Museo Tamayo Arte Contemporáneo
- Museo de Arte Carrillo Gil
- Museo Nacional de la Estampa
- Museo Estudio Diego Rivera
- Museo Mural Diego Rivera
- Museos del Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Museo Nacional de Antropología
- Museo Nacional de Historia
- Museo Nacional de las Culturas
- Museo Nacional de las Intervenciones
- Museo Nacional del Virreinato
- Museo de El Carmen
- Galería e Historia (Museo del Caracol)
- Museos Regionales
- Museos Locales

- Museos de Sitio
- Centros comunitarios que operan como museos

Bibliotecas

- Biblioteca de las Artes
- Biblioteca de México
- Red Nacional de Bibliotecas

Publicaciones

- Colección de Periodismo Cultural
- Fondo Editorial Tierra Adentro
- Revista *Luna Córnea*

Educación e Investigación

- Escuela Nacional de Antropología e Historia
- Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía “Manuel Castillo Negrete”
- Escuela de Conservación y Restauración de Occidente
- Escuelas de Iniciación artística
- Centros de educación artística
- Escuela de Artesanías
- Academia de Danza Mexicana
- Escuela Nacional de Danza Folklórica
- Escuela Nacional de Danza “Nellie y Gloria Campobello”
- Escuela de Diseño
- Escuela Nacional de Pintura, Escultura y Grabado “La Esmeralda”
- Conservatorio Nacional e Música

- Escuela Nacional de Arte Teatral
- Escuela Nacional de Danza Clásica y Contemporánea
- Centro de Investigación Coreográfica
- Centro Nacional de Investigación, Documentación e Información Teatral “Rodolfo Usigli”
- Centro Nacional e Investigación, Documentación e Información Musical “Carlos Chávez”
- Centro de Investigación, Documentación e Información de la Danza “José Limón”
- Centro de Investigación, Documentación e Información de Artes Plásticas
- Centro de Capacitación Cinematográfica

Patrimonio Cultural

- Patrimonio Cultural INAH-UNESCO
- Coordinación Nacional de Monumentos Históricos
- Coordinación Nacional de Conservación del Patrimonio Cultural

Fideicomisos

El Conaculta participa como mandante en los esquemas tripartitarios siguientes:

- Fideicomiso para el uso y aprovechamiento del Auditorio Nacional, además integrado por el Gobierno del Distrito Federal y el sector público.
- Mandato denominado Antiguo Colegio de San Ildefonso, constituido también por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Gobierno del Distrito Federal.

Anexo 2

CONTENIDOS

SEMINARIO I. CONOCER, LEER, COMPARTIR

(3 Módulos)

Módulo 1. El PNSL, el mediador, las tareas (27 hrs)

- 1.1. EL PNSL como paradigma.
- 1.2. EL PNSL como programa.
- 1.3. El Manual de Operación: compromisos, reglas, tareas y posibilidades.
- 1.4. El mediador como agente en proceso de profesionalización.
- 1.5. Esquema y contenidos generales del diplomado.
- 1.6. Informe y debate en torno al trabajo final para la certificación.

Módulo 2. La lectura (27 hrs)

- 2.1. Yo, los otros, la sorpresa, la recreación de mi ser, libertad, autoestima, escucha, punto de vista, diálogo, explicación y debate.
- 2.2. Construimos conocimiento porque: a) tenemos, b) necesitamos, c) deseamos, d) podemos, e) actuamos.
- 2.3. Inteligencias múltiples. Pensamiento propio, pensamiento complejo, pensamiento crítico y pensamiento creativo. Libertad y autonomía.
- 2.4. La lectura como encuentro entre dos mismidades, como diálogo, como debate. La significación, la resignificación y la creación derivada.
- 2.5. Las lecturas propias como constructoras de universos íntimos y compartibles.
- 2.6. La literatura como historia, fuente de otredad y como mundo habitado, habitable, apropiable, compartible, expandible.
- 2.7. La lectura como ejercicio de imaginación, riesgo, osadía, conciencia del otro, apertura a la diversidad, esperanza. El juego como constructor de identidades capaces de imaginar, arriesgar, osar, tomar conciencia del otro, valorar la diversidad, salir en búsqueda, mantener viva la esperanza.

- Los juegos silenciosos de mesa.
- 2.8. Algunas bondades de la lectura.

Módulo 3. Culturas, grupos, comunidades (27 hrs)

- 3.1. La cultura como sistema de rasgos visibles de la vida de un grupo.
- 3.2. Diversidad, valoración de la diversidad.
- 3.3. Intercultura.
- 3.4. Inclusión y hospitalidad.
- 3.5. Diálogo democrático.
- 3.6. Herramientas del diálogo: pregunta, explicación, testimonio, punto de vista, argumento.
- 3.7. Mediación hospitalaria.
- 3.8. Lectura personal en silencio.
- 3.9. Lectura en grupos íntimos.
- 3.10. Lectura en voz alta
- 3.11. Revisión en grupo de lecturas dadas.
- 3.12. Círculos de lectura.
- 3.13. Grupos: conflicto, reglas, mínimos comunes compartibles, proyectos compartibles.
- 3.14. Comunidades. Gestión cultural, visitas de otros a la Sala de Lectura y paseos del grupo de lectores.

SEMINARIO II. GÉNEROS, ESPACIOS, TIEMPOS Y COLECCIONES

(3 Módulos)

Módulo 4. Espacio, tiempo, límites, recursos (27 hrs)

- 4.1. El espacio como lugar, como recurso, como posibilidad. Los límites son indispensables para que surja un espacio y son indispensables para la libertad. Los límites como fronteras permeables.
- 4.2. Recursos como límite y como posibilidad, las colecciones como recurso.
- 4.3. El préstamo a domicilio como expansión del espacio.
- 4.4. Tiempo como flujo, como posibilitador, como interlocutor. El tiempo del relato y el tiempo humano.
- 4.5. Tiempo y grupos. Tiempo y comunidades.
- 4.6. Administración del tiempo.
- 4.7. Reglas, reglamentos y señalamientos.
- 4.8. Rutinas, ritos y celebraciones.
- 4.9. La literatura como contendora de tiempos y de espacios diversos que se hablan entre sí y se vinculan.

Módulo 5. Literatura, discurso y géneros (27 hrs)

- 5.1. La noción de discurso y distintos tipos de discurso.
- 5.2. La noción de relato y distintos tipos de relato.
- 5.3. La literatura como cuerpo de textos que contienen, resguardan y ponen al acceso de los lectores distintos discursos, distintos relatos de todos los tiempos.
- 5.4. La experiencia estética.
- 5.5. Los libros álbum.
- 5.6. La lectura de ciencia y de tecnología.
- 5.7. Los diccionarios y los mapas.
- 5.8. La ficción y la realidad.
- 5.9. Narrativa, lírica, drama y ensayo como expresiones globales.
- 5.10. Géneros clásicos y géneros emergentes.
- 5.11. Otros medios no escritos que proponen textos.

5.12. Primera sesión de reflexión en torno al trabajo final.

Módulo 6. Colecciones (27 hrs)

- 6.1. Acervos para contener, resguardar, ordenar y posibilitar el acceso.
- 6.2. Noción de arbitrio y construcción sustentada de colecciones alternativas.
- 6.3. Pensamiento complejo y diseño de colecciones.
- 6.4. Proyectos alternativos (éticos, estéticos, ecológicos, científicos, tecnológicos, culturales, sociales, etcétera) y diseño de colecciones.
- 6.5. Los lectores de una Sala de Lectura y el diseño de colecciones.
- 6.6. Mínimos comunes compartibles entre textos, autores y colecciones.
- 6.7. Intertexto, paratexto, hipertexto e hipotexto.
- 6.8. Distintos soportes del texto y la red de información como extensión de las colecciones locales.
- 6.9. Presencia de autores locales en las colecciones de las Salas de Lectura a través de libros manufacturados, fotos y videos caseros.
- 6.10. Otros medios no escritos que proponen discursos y relatos (cine, escultura, fotografía, música, etcétera).
- 6.11. Promoción y gestión de las colecciones y mediación hospitalaria.
- 6.12. Segunda sesión de reflexión en torno al trabajo final y selección definitiva de temas.

SEMINARIO III. ESCRITURA, GESTION CULTURAL Y CALIDAD EN LAS SALAS DE LECTURA

(2 Módulos)

Módulo 7. Escritura y elaboración de productos (27 hrs)

- 7.1. De la oralidad a la escritura.
- 7.2. La escritura como presencia y permanencia.
- 7.3. La escritura y la lectura personal silenciosa.
- 7.4. La lectura en voz alta (segunda parte).
- 7.5. La escritura como creación derivada.
- 7.6. Pensamiento creativo.
- 7.7. Lenguaje figurado y sus recursos (metáfora, alegoría, personificación, paradoja, etcétera).
- 7.8. Elección de género y soporte.
- 7.9. Edición de textos entre pares para su publicación.
- 7.10. Partes de un libro.
- 7.11. Diseño, ilustración y elaboración artesanal de productos con más de un ejemplar (libro, cartel, programa de mano, etcétera).
- 7.12. Rutas alternativas para hacer públicos los productos propios.
- 7.13. Tercera sesión en torno al trabajo final y revisión de avances.

Módulo 8. Gestión cultural, la red y otros medios, revisión global del pnsi, calidad y seguimiento formativo (27 hrs)

- 8.1. Gestión cultural en la Sala de Lectura y en el seno de las comunidades.
- 8.2. La Red de Salas de Lectura como herramienta para formar parte activa y propositiva del PNSL.
- 8.3. La Revista Leer en común como medio de información, formación, actualización, comunicación y de publicación de lo propio.
- 8.4. La página www.salasdelectura.conaculta.gob.mx como medio de información, formación, actualización, comunicación, revisión entre pares de productos editoriales y de publicación de lo propio.

- 8.5. Recapitulación del PNSL como programa y como paradigma.
- 8.6. Nueva revisión del Manual de Operaciones.
- 8.7. Planeación, registro y bitácoras en cada Sala de Lectura.
- 8.8. La noción de calidad y sus indicadores necesarios.
- 8.9. Diseño local de cédulas para la observación de temas puntuales y para el seguimiento formativo a partir de indicadores.
- 8.10. Última sesión de revisión de trabajos finales. La entrega final vía correo electrónico de estos trabajos se hará en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir de la terminación de este último módulo.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Aguilar, Luis (Compilador), Antología de política pública, Tomo 2 La hechura de las políticas, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2007.

Aguilar, Luis (Compilador), Política pública, México, Ed. Siglo XXI Editores, 2010.

Appleby, Paul, “El gobierno es diferente” en Waldo, Dwight, Administración pública, México, Ed. Trillas, 1979, pp. 75 – 82.

Aristóteles, Política, España, Ed. Alianza Editorial, 2009.

Arizpe, Lourdes, Cultura en movimiento. Interactividad cultural y procesos globales, México, Ed. UNAM-Porrúa, 2006.

Arizpe, Lourdes, Cultura y desarrollo. Una etnografía de las creencias de una comunidad mexicana, México, Ed. UNAM Colmex Miguel Ángel Porrúa, 1989.

Berman, Sabina y Jiménez, Lucina, Democracia cultural. Una conversación a cuatro manos, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2006.

Bobbio, Norberto, Diccionario de política, México, Ed. Siglo Veintiuno Editores, 2005.

Bobbio, Norberto, Estado gobierno y sociedad: por una teoría general de la política, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2006.

Díaz de Cossío, Roger, Hacia una política cultural, México, Ed. Limusa, 1988.

Calderón, Gilberto, Estado, gobernabilidad y Administración Pública, México, Ed. Gernika, 2002.

Carrillo Landeros, Ramiro, Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública, México, UNAM, 2005.

Coelho, Teixeira, Diccionario crítico de política cultural: cultura e imaginario, México, Ed. Conaculta-iteso-Secretaría de Cultura Gobierno de Jalisco, 2000.

Echeverría, Bolivar, Definición de la cultura, México, Ed. UNAM Itaca, 2001.

Encuesta a públicos de bibliotecas 2008, informe de resultados, México, Ed. Conaculta, 2009.

Encuesta a públicos de la Feria Internación del Libro Infantil y Juvenil 2007. Informe de resultados, México, Ed. Conaculta, 2008.

Encuesta a públicos de librerías 2008, México, Ed. Conaculta, 2009.

Encuesta Básica de la Cultura en México, México, ed. Conaculta, 2008.

Encuesta de percepción y expectativas del sector editorial, México, Ed. Caniem, 2011.

Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumos Culturales, México, Ed. Conaculta, 2010.

Encuesta Nacional de Lectura, México, Ed. Conaculta, 2006.

Encuesta Nacional de Prácticas y Consumos Culturales, México, Ed. Conaculta, 2004.

Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, Ed. Porrúa, 1985.

Giménez, Gilberto, Estudios sobre la cultura y las identidades sociales, México, Ed. Intersecciones, 2007.

Giroux, Henry, La inocencia robada. Juventud, multinacionales y política cultural, España, Ed. Morata, 2003.

Guerrero, Omar, El Estado en la era de la modernización, México, Ed. Plaza y Valdez Editores, 1993.

Harvey, Edwin, Estado y cultura. Política cultural de los poderes públicos en el mundo occidental, Argentina, Ediciones Depalma, 1980.

Hamilton, Madison y Jay, El federalista, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2006.

Hegel, G. W. F., Enciclopedia de las ciencias filosóficas, México, Ed. Juan Pablo Editor, 1974.

Heller, Hermann, Teoría general del Estado, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1963.

Hobbes, Thomas, Leviatan. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1980.

Informe Mundial sobre Cultura, Francia, UNESCO, 2000.

Jiménez Castro, Wilburg, Introducción al estudio de la teoría administrativa, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1965.

Jiménez Nieto, Juan Ignacio, Política y administración, España, Ed. Tecnos, 1997.

Kelsen, Hans, Teoría general del derecho y del Estado, México, UNAM, 1983.

Leal, Leticia, Padilla, Raúl y Robles, Mara (Coord.), Análisis del Programa Nacional de Cultura 2007-2012, México, Universidad de Guadalajara, 2009.

Locke, John, Ensayo sobre el gobierno civil, España, Ed. Aguilar, 1987.

Maass Moreno, Margarita, Gestión cultural, comunicación y desarrollo. Teoría y práctica, México, Ed. Intersecciones, 2006.

Maritain, Jacques, El hombre y el Estado, Argentina, Ed. Club de Lectores, 1984.

Memoria del Primer Congreso Nacional de Lectura y Escritura, México, Ed. Secretaría de Educación Pública, 2007.

Miller, Toby y Yúdice, George, Política Cultural, España, Ed. Gedisa, 2004.

Muñoz, Blanca, Modelos culturales. Teoría sociopolítica de la cultura, México, UAM, 2005.

Nivón Bolán, Eduardo (Coord.) Políticas culturales en México: 2006-2020. Hacia un plan estratégico de desarrollo cultural, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Olmos, Héctor Ariel, Cultura: el sentido del desarrollo, México, Ed. Conaculta e Instituto Mexiquense de Cultura, 2004.

Platón, La República, Argentina, Ed. Lozada, 2007.

“Primer Censo de Evaluación del Programa Nacional Salas de Lectura 2009”, en Tiempo de Leer. Programa Nacional Salas de Lectura, México, Ed. Conaculta, 2011, p. 104.

Principales indicadores del sector editorial mexicano, México, Ed. Caniem-FONCA, 2010.

Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, México, INEGI, 2011.

Rascón Castro, Cristina, La economía del arte, China, Ed. Nostra Ediciones, 2009.

Reimers, Fernando (Coord.), Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2006.

Rodríguez Castro, Santiago, Diccionario etimológico griego – latín del español, México, Ed. Esfinge, 2003.

Salas Quintanar, Hernán y Serra Puche, Mari Carmen (Coord.), Información sobre la cultura en México, México, Ed. UNAM, 2009.

Tiempo de Leer. Programa Nacional Salas de Lectura, México, Ed. Conaculta, 2011.

Uvalle Berrones, Ricardo, Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, México, IAPEM, 1997.

Von Mises, Ludwig, “Administración burocrática” en Waldo, Dwight, Administración pública, México, Ed. Trillas, 1979, pp. 69 – 74.

Waldo, Dwight, Administración pública, México, Ed. Trillas, 1979.

Warley, Jorge, La cultura. Versiones y definiciones, Argentina, Ed. Biblos, 2003.

Weber, Max, El político y el científico, España, Ed. Alianza editorial de Madrid, 1984.

Wilson, Woodrow, "Estudio de la administración" en Waldo, Dwight, Administración pública, México, Ed. Trillas, 1979, p. 84 – 95.

Hemerográficas

Ejea Mendoza, Tomás, La política cultural de México en los últimos años, en Tiempo Laberinto, UAM, 2008.

Jaramillo, Tomás, "La calidad y su evolución", Revista Interacción. Vol. XXI. No. 4., 2010

Rodríguez Barba, Fabiola, Las políticas culturales del México contemporáneo en el contexto de la Convención sobre Diversidad Cultural de la UNESCO, en Observatoire del Amériques, junio 2008, no. 11.

Ferreiro González, Rebeca, El IVA en libros no fortalece la economía, en Gaceta Universitaria, U de G, noviembre 2005, p. 26, no. 413.

Recursos electrónicos

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1 de 1, http://www.conaculta.gob.mx/acerca_de.php, 22 de noviembre de 2009, 17:43 hrs.

Fondo de Cultura Económica, Historia del FCE, <http://www.fondodeculturaeconomica.com/Institucional/HistoriaFCE.asp>, 17 de noviembre de 2011, 1 de 1, 18:07 hrs.

Organización de Estados Iberoamericanos, Sistemas Nacionales de Cultura. Informe de México, 16 de 16, <http://www.oei.es/cultura2/mexico/c2.htm>, 1 de septiembre de 2011, 15:29 hrs.

Secretaría de Educación Pública, 1 de 1, http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Vision_de_la_SEP, 12 de octubre de 2009, 22:46 hrs.

Sanz García, María, 1 de 1, <http://oficinadegestioncultural.wordpress.com/2009/04/06/politica-cultural-2/>, 28 de agosto de 2009, 17:20 hrs.

Decreto de creación de Conaculta, 4 de 4, http://transparencia.conaculta.gob.mx/14/pagina_2/DECRETO.pdf, 25 de noviembre de 2009, 14:38 hrs.

Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo, <http://unctadstat.unctad.org/UnctadStatMetadata/Classifications/UNCTADstatTables&Indicators.html>, 3 de enero de 2012, 23:18 hrs.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1 de 1, <http://www.conaculta.gob.mx/dgp/ferias.htm>, 27 de marzo de 2012, 18:31 hrs.

Dirección General de Publicaciones, 1 de 1, <http://www.conaculta.gob.mx/dgp/cont.php?pag=preguntas-frecuentes>, 25 de enero de 2012, 23:04 hrs.

Dirección General de Publicaciones, 1 de 1, <http://www.conaculta.gob.mx/dgp/quienes.htm>, 25 de enero de 2012, 18:49 hrs.

Dirección general Adjunta de Fomento a la Lectura y el Libro, 1 de 1, http://www.conaculta.gob.mx/dgp/cont.php?pag=dir_gafll, 31 de enero de 2012, 17:29 hrs.

Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, 1 de 1, <http://www.cerlalc.org/>, 28 de noviembre de 2011, 16:05 hrs.

PorLeer, Portafolio Regional de Proyectos de Lectura de la CERLALC, 1 de 1, <http://www.cerlalc.org/porleer/porleer.html>, 15 de febrero de 2012, 12:18 hrs.

Programa Nacional Salas de Lectura, 15 de 15, <http://www.cerlalc.org/porleer/files/salasdelectura2.pdf>, 22 de julio de 2011, 14:03 pm.

Dirección General de Vinculación Cultural, 1 de 1,
http://vinculacion.conaculta.gob.mx/prog_edosymunicipios_estim3.html, 1 de abril de 2012,
17:19 hrs.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D. O. F. 5 de febrero de 1917.

Ley del Impuesto al Valor Agregado, D. O. F. 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D. O. F. 29 de diciembre de 1976.

Manual de Procedimientos del Programa Nacional Salas de Lectura, México, Ed. Conaculta, 2006.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, D.O.F. 31 de mayo de 2007.

Programa Sectorial de Educación, D. O. F. 17 de enero de 2008.

Programa Nacional de Cultura, D. O. F. 10 de diciembre de 2008.

Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, D.O.F. 24 de julio de 2008.

Material Audiovisual

Documental "Salas de Lectura. Un cuento a varias voces." Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Centro de Capacitación Cinematográfica y Pimienta Films, México, 2011, <http://www.youtube.com/watch?v=W3IL0NuON8g>, 31 de marzo de 2012, 22:41 hrs.