

MODELO PARA EL DIAGNÓSTICO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA CULTURAL¹

Este documento fue presentado en el II Parlamento Alternativo de Cultura y Educación,

realizado del 9 al 11 de marzo de 2006

en el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM

y en la Escuela Nacional de Antropología e Historia

Ciudad de México, México

bajo el título "Después de la legislación, la implementación"

CELSO MARTÍNEZ MUSIÑO

celsommm@yahoo.com.mx

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo, después de enumerar algunas conclusiones respecto a las leyes y la legislación en el tópico de las bibliotecas, se advierte la ambigüedad y falta de actualización de la normatividad correspondiente. Por otra parte, se aportan algunos elementos de diagnóstico en cuanto a la situación actual del conocimiento respecto a las bibliotecas y los hábitos de lectura que presenta la población del Área Metropolitana de la Ciudad de México y la descripción de nuevas formas de la lectura y acceso a la información mediante las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's), específicamente la Internet. Se menciona, también, la tendencia de los países que contribuyen en el contexto de la sociedad de la información. Por último se concluye, que para tener mayor éxito en la elaboración de leyes y su implementación en el marco de las políticas culturales en México, debe haber previamente un diagnóstico. Es decir, para poder implementar y ejecutar esas políticas culturales, primero deben considerarse los instrumentos de planeación, programación y coordinación de todas las instancias involucradas. Por último, se infiere que la sociedad civil se integre como un observador indispensable en los procesos de seguimiento en relación con la aplicación de los recursos y la medición del impacto en el campo de la cultura.

LEYES Y LEGISLACIÓN BIBLIOTECARIA

Algunos integrantes del Círculo de Estudios sobre Bibliotecología Social y Política (CEBI) y otros profesionales de la información han analizado aquellas leyes que tienen que ver, directa o indirectamente, con las bibliotecas y sus servicios. Básicamente, se ha llegado a las siguientes conclusiones: a) hay legislación federal y estatal; b) la legislación existente requiere de actualización; y c) tanto la legislación federal y estatal deben tener sustento en nuestra Carta Magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, también se ha concluido: d) que respecto a este asunto, el de las bibliotecas en

¹ Este documento fue presentado en el II Parlamento Alternativo de Cultura y Educación, realizado del 9 al 11 de marzo de 2006 en el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM y en la Escuela Nacional de Antropología e Historia bajo el título *Después de la legislación, la implementación*

la [Ley Federal de Educación] es ambiguo, tanto en el sustento teórico de la tipificación de los distintos tipos de bibliotecas, como en el sentido práctico en la observancia de la oferta de servicios como en el tipo de usuarios de las mismas; e) las leyes estatales, son prácticamente una réplica de la [Ley Federal de Educación], adoptando en su gran mayoría la terminología, respecto a la descripción del tipo de bibliotecas; y f) no existe una regla para que el aspecto de las bibliotecas se aborde en alguna parte específica dentro de las leyes estatales, es decir, en ocasiones se describen en una sección “N” o en su defecto en diversas secciones.

Es claro que tanto en el plano federal como en el estatal se tiene que trabajar aún más en el mejoramiento de la legislación general y en asuntos bibliotecarios, del uso y manejo de la información en particular; también es importante se considere incluir estos asuntos en una Ley General de Cultura, en caso de que fuera esta observación uno de los resolutivos en este II Parlamento Alterno de Cultura y Educación. En esta perspectiva, coincidimos totalmente con la consigna: “para poder legislar en materia de cultura, se requiere tener claro un proyecto de Nación, definir la política cultural del Estado mexicano, tener un sólido cuerpo conceptual sobre la cultura y sus diversas manifestaciones“(Manifiesto del PACE 2005). No obstante esta premisa, la de elaborar un diagnóstico se debe considerar también importante para lograr socializar algunos datos que puedan darnos una visión, aunque parcial, que nos permita aproximarnos a la situación del uso de las bibliotecas, de los hábitos de lectura y del acceso a la información a través de la Internet.

DIAGNÓSTICO

Con el fin de elaborar un diagnóstico, no existe aún una metodología referente al establecimiento de indicadores de medición del impacto de los servicios bibliotecarios, del conocimiento y uso de las bibliotecas, mucho menos para conocer los hábitos de lectura, del uso de la información o del aprovisionamiento de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) en las bibliotecas. Se tienen datos generales de la cantidad de bibliotecas, pero no de la efectividad de sus logros. Hemos encontrado información de carácter regional para el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), pero no es suficiente, aunque si ilustrativa respecto al conocimiento de la existencia de las bibliotecas, de algunas estadísticas de los hábitos de lectura de la población y del uso de las TIC's, específicamente de la Internet.

Es innegable que la masificación del uso de las (TIC's) en el mundo moderno es un “mal necesario” que se tiene que considerar para su análisis y tal vez su adopción en los planes y programas nacionales de desarrollo. Como se verá más adelante, no solamente hay diferencias económicas y beneficios sociales entre los países o regiones. Respecto al aprovisionamiento, uso y generación de contenidos -específicamente aquellos que tienen que ver con la Internet- también hay diferencias considerables. A estas diferencias, de acceso a la Red, se le denomina *brecha digital*, y en torno de este concepto se han acuñado términos como *info-ricos* e *info-pobres*. También se advierten datos que ilustran estas diferencias.

En cuanto a bibliotecas y hábitos de lectura, la Procuraduría Federal del Consumidor, PROFECO, mediante la Dirección General de Estudios sobre Consumo, realizó la **Encuesta sobre hábitos de lectura 2005**, misma que tuvo las siguientes características:

- **Tamaño de la muestra:**
 - Se entrevistó a 1,133 personas mayores de 17 años que viven en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM). La encuesta se aplicó a población abierta.
- **Periodo de levantamiento:**
 - Del 13 al 21 de abril de 2005
- **Confiabilidad:**
 - Nivel de confianza del 95%
 - Margen de error de $\pm 1.8\%$

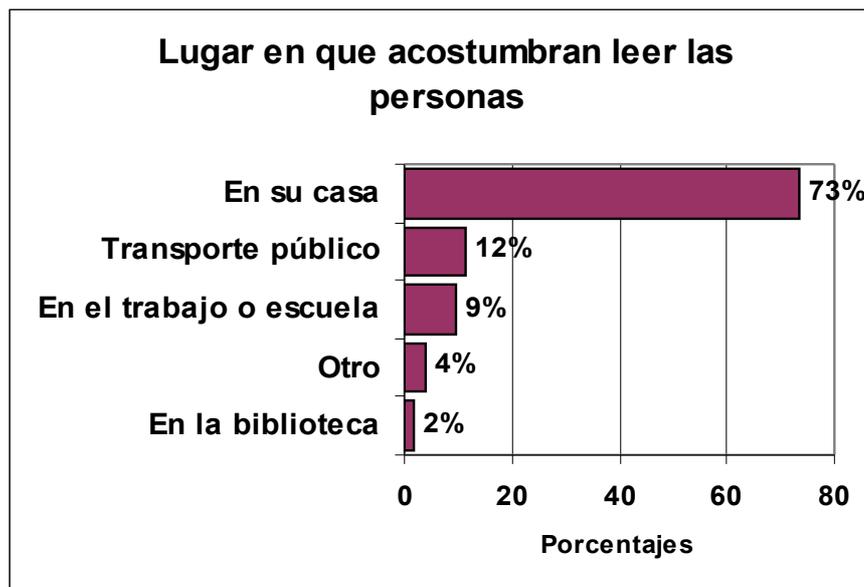
Aunque esta encuesta no es un ejercicio aplicado al total de la población en México, si se puede considerar como un ejercicio de aproximación al conocimiento de la situación de al menos una cuarta parte de la población nacional. Dentro de esos resultados, se observa que más del 80 por ciento de la población del AMCM nunca visita una biblioteca (Gráfica 1).

GRÁFICA 1



Generalmente, esas visitas a la biblioteca se asocian con el ejercicio de la lectura. Respecto a este ejercicio, también se tiene que la mayoría de las personas acostumbran leer en su hogar, sólo 2% lo hace en bibliotecas (Gráfica 2).

GRÁFICA 2



Nuevas formas del ejercicio de la lectura, uso de Internet

Cabe señalar que en algunas bibliotecas se va más allá de este ejercicio de lectura de libros y revistas. En algunas, se tienen colecciones de películas y se ofrecen servicios de exposiciones y conexión a la Internet. De hecho, este último, el acceso a la Red se está “masificando”, tanto en el trabajo, en el hogar como fuera de éste, (café Internet o cybercafés, locutorios) creando así nuevas alternativas para impulsar el proceso de la lectura.

La UNESCO está dando importancia a este fenómeno preguntando y cuestionándose si ¿vamos hacia nuevos comportamientos culturales? Motivo por el que le dedica un espacio importante en su *Informe mundial: hacia las sociedades del conocimiento*. En ese informe, señala que “Internet ofrece posibilidades inéditas de experimentación de la identidad, gracias al establecimiento de intercambios que se establecen al margen de toda implicación física y de manera totalmente anónima...”. Ante la importancia creciente de instituciones educativas y culturales de gran impacto como es la UNESCO o la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios (IFLA por sus siglas en inglés), hay que preguntarse qué sucede en las regiones o países subdesarrollados, como los de América Latina, región en donde se localiza México.

A pesar del aprovisionamiento tecnológico, en casi todas las unidades de información (bibliotecas, archivos, centros de información y documentación) con equipos de cómputo que tienen conexión a la Internet, aún no se refleja en el acceso a esta tecnología por parte de la población en general, en particular en los países subdesarrollados. De hecho a esta diferencia en el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC'S) entre países industrializados y subdesarrollados se le denomina *Brecha Digital*. En el caso de América Latina, hay un promedio en el uso de Internet del casi 16 por ciento; mientras que el límite superior corresponde a los países de América del Norte con un 68 por ciento (ver Cuadro 1).

CUADRO 1. USUARIOS GLOBALES DE INTERNET (Hamilton, 2006)

Región	% de población en línea
América del Norte	68.1
Oceanía	52.8
Europa	37.4
América Latina y el Caribe	15.9
Asia	9.0
África	2.7

¿Porque incluyo esta información en el nivel global? La razón más importante es que México no se pueda extraer del fenómeno de la globalización y porque el producto de la *Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información*, en la que se reunieron los Jefes de Estado (2005), fue la *Declaración de Principios Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio*. En esta Declaración, uno de sus enunciados fue “Habrá que fortalecer las instituciones públicas tales como bibliotecas y archivos, museos, colecciones culturales y otros puntos de acceso comunitario, para promover la preservación de las constancias documentales y el acceso libre y equitativo a la información” con la finalidad de que “En las zonas desfavorecidas, el establecimiento de puntos de acceso público a las TIC en lugares como oficinas de correos, escuelas, bibliotecas y archivos, puede ser el medio eficaz de garantizar el acceso universal a la infraestructura y los servicios de la Sociedad de la Información”. Como observamos, hay voluntad en el discurso oficial, pero la realidad es otra.

Uso de las TIC's en México

Para el caso de México, según reportes oficiales, el Instituto Nacional de Estadística Geografía y Estadística (INEGI), nos aporta datos interesantes respecto al uso de las Tecnologías de Información y Comunicación. Con estos datos, podemos decir que hasta el año pasado, 2005, sólo el 18.4 por ciento de hogares cuentan con al menos una computadora; siendo sólo el 9 por ciento de estos equipos con conexión a la Internet (ver Cuadro 2).

CUADRO 2. Hogares con equipamiento de tecnología de información y comunicaciones por tipo de equipo, 2001 a 2005

Tipo	2001 ^a		2002 ^a		2004 ^b		2005 ^c	
	Absolutos	Por ciento						
Con computadora	2 743 749	11.7	3 742 824	15.2	4 744 184	18.0	4 765 669	18.4
Con conexión a Internet	1 440 399	6.1	1 833 504	7.4	2 301 720	8.7	2 318 243	9.0
Con televisión	21 602 234	91.8	23 092 909	93.6	24 131 830	91.7	23 919 829	92.7

Con televisión de paga	3 181 370	13.5	3 785 962	15.3	5 064 252	19.2	4 992 830	19.3
Con línea telefónica fija ^d	9 419 825	40.0	11 171 798	45.3	12 614 295	47.9	12 603 633	48.8
Con telefonía celular ^e	ND	NA	ND	NA	9 285 284	35.3	10 843 428	42.0

NOTA: Proporciones respecto del total de hogares.

^a Cifras correspondientes al mes de diciembre.

^b Cifras correspondientes al mes de junio.

^c Cifras preliminares correspondientes al mes de junio.

^d A partir del 2004 incluye hogares que de manera simultánea tienen telefonía celular.

^e A partir del 2004 incluye hogares que de manera simultánea tienen línea telefónica fija.

NA No aplicable.

ND No disponible.

FUENTE: INEGI. *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares.*

Actualmente, se estima que el 14.3 por ciento de la población tiene acceso a la Internet. Este porcentaje representa la cantidad de 1,490,1687 si se toma en cuenta una población total de 103,872,328 habitantes (Hamilton, 2006). Ante estos hechos, tanto en relación con el conocimiento y uso de las bibliotecas, los hábitos de lectura de los habitantes del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) y el uso de la Internet como una de las herramientas importantes de las Tecnologías de Comunicación (TIC's), habrá que preguntarse ¿los esfuerzos en la planeación nacional y la ejecución de ésta y los respectivos programas sectoriales han sido suficientes. Realmente no los sabemos, no existe en primer lugar una cultura de rendición de cuentas. Con estos resultados, aunque parciales nos lleva a una serie de cuestionamientos, que no necesariamente deben tener respuesta inmediata, pero si deben considerarse, tanto para el diagnóstico de la problemática cultural en México como para la legislación respectiva.

En cuanto a la legislación, ¿se ha hecho caso a la sugerencia de la *Declaración de Principios Construir la Sociedad de la Información* de “respaldar la creación y el desarrollo de una biblioteca pública digital y servicios de archivos, adaptados a la Sociedad de la Información, entre otras cosas, revisando las estrategias y legislaciones nacionales sobre bibliotecas...”? Ante los resultados, parciales, pero ilustrativos de la Procuraduría General del Consumidor en cuanto a la escasa asistencia de la población a las bibliotecas ¿será conveniente analizar realmente la aplicabilidad de las Ley General de Bibliotecas [de los sectores público, social y privado] (21 de enero de 19988)

¿Son suficientes las poco más de 6600 bibliotecas públicas para hacer más atractivo el acercamiento del ochenta por ciento de la población a estos centros de cultura? En general ¿se hacen estudios realmente rigurosos para determinar la vigencia o la caducidad de las leyes aplicables a la cultura, específicamente a las bibliotecas, al libro y la lectura?

¿Ha sido exitoso el *Programa Nacional Hacia un País de Lectores*? ¿Qué impacto ha tenido La ley de fomento para la lectura y el libro, desde su promulgación (8 de junio de 2000), sabiendo que para el 2005 la mitad de la población del Área Metropolitana de las Ciudad de México “lee entre 1 y 4 libros al año”? ¿Cuál es el comparativo con las estadísticas mundiales, particularmente con naciones con cierta similitud con México? ¿Es el nivel de lectura deseado y necesario por la sociedad ? ¿se debe analizar la

legislación respectiva o hay que coordinar mejor las instancias que deben aplicar la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro?

¿Qué tan importante es el aprovisionamiento tecnológico en las bibliotecas? Sabemos que dicho aprovisionamiento existe, pero el uso de este equipo, en cuanto al acceso a la Internet, deja mucho que desear si contamos con información de que en países desarrollados nos cuadruplican en su uso. ¿En qué situación se encuentra el *Programa E-México*? ¿Es un programa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, o más bien le corresponde a la Secretaría de Educación Pública? ¿Hay otra Secretaría implicada, tal como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social?

¿Es realmente importante para el Estado reducir la *brecha digital*? ¿El Estado conoce que posteriormente de la inserción hacia una sociedad de la información, en la que su sustento es el uso de las TIC's, será condición necesaria para que los países puedan integrarse a la sociedad del conocimiento? ¿Es de importancia para el Estado incluir las Tecnologías de la Información (TIC's) como parte importante para el desarrollo nacional? ¿Es posible utilizar la infraestructura instalada de las diferentes unidades de información, las bibliotecas, archivos y centros de información y documentación para su implementación y uso como se sugiere en la *Declaración de Principios Construir la Sociedad de la Información y de esta manera* "Promover aptitudes de alfabetización electrónica para todos, por ejemplo, elaborando y ofreciendo cursos de administración pública, aprovechando las instalaciones existentes, tales como bibliotecas, centros comunitarios polivalentes o puntos de acceso público, y estableciendo centros locales de capacitación en el uso de las TIC"?

Esta demanda, importante para otros países, ha llegado a crear o diseñar estrategias de inserción en sus respectivos planes o programas nacionales. En Francia, por ejemplo se ha diseñado el *Programa nacional de Francia para la sociedad de la información*; considerando un ejemplo más acorde con nuestra realidad latinoamericana, Perú cuenta con su Plan de desarrollo de la sociedad de la información. En ambos casos, es de real importancia el incluir en sus planes o programas nacionales medidas que coadyuven no sólo a competir –Francia- o a reducir la brecha digital en el Perú. Para el caso de México, respecto al uso de las Tecnologías de la Información (TIC's), los hechos dicen que aún es insuficiente, ya lo hemos constatado al observar la diferencia en el uso de la Internet respecto a los países desarrollados de Norteamérica y Europa.

CONCLUSIONES

Para el aspecto específico de las bibliotecas, se puede concluir lo siguiente:

Planeación y ejecución

Se sugiere que a partir de la legislación federal y estatal vigente, ésta deberá reflejarse en la ejecución de los planes nacionales de desarrollo. Así:

- a) estos planes nacionales de desarrollo deberán tomar en cuenta las bases de la planeación, como son el establecimiento de plazo de ejecución bien definidos
- b) Los plazos de ejecución deberán contemplar tiempos y metas cuantificables.

- c) Deberá haber coordinación en las instancias ejecutoras, tanto aquellas de carácter general –planeación- como aquellas de carácter particular –programas.

Evaluación y seguimiento

La ejecución de la planeación, tanto de los planes sectoriales deberán sujetarse a la evaluación de terceros. Se requerirá de aquellos profesionales con experiencia en cada asunto específico

- d) Adicionalmente a la evaluación, deberán contemplarse acciones de seguimiento. Esto es, con la finalidad de garantizar la correcta asignación de recursos y la efectiva oferta de servicios. Se hace necesaria la inclusión y participación de la sociedad civil.

Para dar orden y continuidad a la integración de una *política cultural*, sabiendo que cada uno de los diferentes sectores culturales tiene diferentes niveles de desarrollo, se propone utilizar el modelo que se presenta en la Fig. 1.

PROPUESTAS

Como propuestas concretas ante este II Parlamento Alterno de Cultura y Educación (PACE), es conveniente considerar cuatro fases o procesos para la efectiva aplicación de una política cultural en México: diagnóstico; análisis legislativo y legislación; ejecución y evaluación; y por último seguimiento.

1. Diagnóstico.

Participación de expertos en el área cultural respectiva (antropólogos, sociólogos, actores, bibliotecólogos, entre otros) en la elaboración de metodología necesaria y la presentación de productos: Sistema Nacional de indicadores culturales.

2. Análisis legislativo y legislación.

Participación expertos en asuntos legislativos (asesores o cuerpos técnicos) y expertos en la cultura (sector específico: antropólogos, artistas, arqueólogos, bibliotecólogos o profesionales de la información, por mencionar algunos), y la consecuente entrega de productos: leyes, decretos, etc.

3. Ejecución y evaluación.

Participación de las instituciones gubernamentales, desde el ejecutivo hasta las secretarías (SEP, INAH, NEGI, por mencionar algunas) y la entrega de Productos: Plan Nacional de Desarrollo, Programas anuales, entre otros.

4. Seguimiento

Participación organizada de la sociedad civil para supervisar y registrar la aplicación de los planes y programas gubernamentales con la consecuente entrega de productos, informes.

Fig. 1 Modelo para el diagnóstico e implementación de una política cultural



OBRAS CONSULTADAS

Declaración de principios de la cumbre mundial sobre la sociedad de la información. En **El Bibliotecario**, Año 4, No. 47, mayo de 2005, Apéndice Lecturas del bibliotecario p. 1-12

Francia. **Programa nacional de Francia para la sociedad de la información.** Disponible en <http://www.serviciosnet.com/gdonline/programa1.htm>. Consultado 6 de marzo de 2006

Hamilton, Stuart (2006). *Visión general del acceso a internet en la región basado en la tesis de PhD de FAIFE y en el Informe Mundial 2005 de IFLA/FAIFE, incluido el incremento del acceso a internet en la región y la comparación con otras partes del mundo, así como las barreras de acceso relevantes para las bibliotecas en la región.* Ponencia presentada en el **Taller de directrices para el Manifiesto IFLA/FAIFE, 24 de enero de 2006, Santiago de Chile.**

Manifiesto del PACE (Parlamento Alterno de Cultura y Educación) 2005. <http://vientos.info/pace/node/14> Consultado el 2 de marzo de 2006

Musiño, Celso M y Oscar Maya Corzo (2005). *Las bibliotecas en la legislación federal y estatal educativa.* Ponencia presentada en el **Parlamento Alterno de Educación y Cultura (PACE).** Escuela Nacional de Antropología e Historia, 7 de agosto de 2005

Musiño, Celso M (2005). *Los servicios tecnológicos de las bibliotecas públicas en la legislación federal y estatal*. En. **Memoria del Quinto Congreso Nacional de Bibliotecas Públicas**, San Luis Potosí, S.L.P. del 8 al 10 de septiembre de 2005. México : CONACULTA. pp. 218-227

Procuraduría Federal del Consumidor Dirección General de Estudios sobre Consumo (2005). **Encuesta sobre hábitos de lectura 2005**. Disponible en http://www.profeco.gob.mx/html/encuesta/mirador/hab_lectura_2005.zip Consultado el 2 de marzo de 2006

Quevedo, Luis Alberto y Ariana Vachieri (2003). *Los desafíos de la sociedad de la información, la brecha digital y el gobierno electrónico en América Latina*. En **Anuario social y político de América Latina y El Caribe**, año 6. pp. 99-103

Reyes Miranda, Jaime F. **Plan de desarrollo de la sociedad de la información en Perú**. Disponible en: <http://www.peru.gob.pe/AgendaDigitalPeru/agendadigitalperu.htm>. Consultado 6 de marzo de 2006

UNESCO (2005). **Informe mundial: hacia las sociedades del conocimiento**. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>. Consultado el 2 de marzo de 2006