

# Políticas públicas en bibliotecas populares. Estudio comparativo entre el estado nacional argentino y la provincia de Córdoba durante el período 2012-2015

*Public policies in popular libraries. Comparative study between the national state of Argentina and the province of Cordoba during the period 2012-2015.*

**José Luis Díaz.**

Escuela de Bibliotecología.

Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba

Correo electrónico: [joseluisdiaz@ffyh.unc.edu.ar](mailto:joseluisdiaz@ffyh.unc.edu.ar)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1785-2210>

## Resumen:

En el presente artículo se describe brevemente a las bibliotecas populares argentina y a las políticas públicas, foco de atención para su análisis, en el orden nacional y en la provincia de Córdoba, desde el año 2012 a 2015, con la finalidad de observar proximidades y distancias entre ellas. La metodología utilizada comprendió una etapa inicial de revisión bibliográfica que acercó conceptos sobre bibliotecas populares y políticas públicas, teniendo en cuenta aspectos generales y particulares. En una segunda instancia, se identificaron y caracterizaron aspectos legales asociados a las bibliotecas, organismos estatales y no estatales vinculados a ellas, y políticas públicas generadoras de programas, planes y proyectos. Como resultado se determinó la existencia de diferencias entre las políticas estudiadas, en función de su historia, la estructura organizativa, la cobertura geográfica y las fuentes de financiamiento que las sostuvieron. Se concluye señalando que las alianzas establecidas entre el Estado y la sociedad civil, evidentemente impulsan las políticas públicas en este sector.

**Palabras Claves:** Bibliotecas Populares; Políticas Públicas; Legislación; Análisis de Políticas; CONABIP; COPROBIP; Córdoba (Argentina); Argentina

## Abstract:

This article briefly describes popular libraries in Argentina and public policies, focus of attention for its analysis, in the national order and in the province of Córdoba, from 2012 to 2015, in order to observe proximities and distances between them. The methodology used included an initial stage of bibliographic review that approached concepts on popular libraries and public policies, taking into account general and particular aspects. In a second stage, legal aspects associated with libraries, state and non-state organizations linked to them, and public policies generating programs, plans and projects were identified and characterized. As a result, the existence of differences between the policies studied was determined, according to their history, organizational structure, geographic coverage and the sources of funding that supported them. It is concluded that the alliances established between the State and civil society evidently drive public policies in this sector.

**Keywords:** Popular Libraries; Public Policy; Policy Analysis; Legislation; CONABIP; COPROBIP; Córdoba (Argentina); Argentina

**Fecha de recepción:** 31/05/2024

**Fecha de aceptación:** 11/06/2024

**Cita sugerida:** Díaz, J. L. (2024). Políticas públicas en bibliotecas populares. Estudio comparativo entre el estado nacional argentino y la provincia de Córdoba durante el período 2012-2015. *Revista Prefacio*, 8(12), 48 - 62.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional [http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es\\_AR](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR)

## Introducción

El trayecto institucional de las bibliotecas populares (BP) en toda su historia, ha sido reconocido por el aporte comunitario de gran valor, manifiesto mediante sus actividades culturales, educativas y sociales, poniendo en manos de la sociedad el acceso a la educación y la cultura. En este sentido el recorrido experimentado por estas instituciones, desde sus inicios en el año 1870, impulsadas por Domingo Faustino Sarmiento hasta la actualidad, ha dado muestra de la importancia que representan para la sociedad en los aspectos mencionados y además en términos de vínculos, inclusión y participación social. Esta caracterización las unifica como espacios socioculturales y entidades de bien público, en razón del aporte que realizan a la ciudadanía.

En su trabajo diario de conducción y gestión, estas bibliotecas en su mayoría adhieren a organismos gubernamentales del orden nacional y provincial, que actúan de sostén mediante programas y planes de gobierno, facilitando el desarrollo de sus múltiples actividades. Estos programas y planes tienen origen en las políticas públicas (PP), que se evidencian como fundamento de las necesidades de la sociedad y que, en distintos momentos históricos de Argentina, se han ocupado de orientar y marcar el rumbo de estas bibliotecas.

Este artículo abordó un breve estudio comparativo, de las PP diseñadas e implementadas en torno a las BP, y generadas por el estado nacional argentino y la provincia de Córdoba. Asimismo, se identificó aquellos actores intervinientes en las decisiones políticas y su accionar.

Las PP simbolizan un apoyo gubernamental esencial para el sostenimiento de estas organizaciones. Desde este lugar han sido objeto de estudio, como herramientas para el reconocimiento social de las bibliotecas, para finalizar con esa lejanía entre el estado y las BP, y dar respuestas a situaciones con distintos niveles de complejidad que enfrentan estas instituciones.

## Metodología

Respecto al tema propuesto y como resultado de la revisión bibliográfica se pudo constatar que, en Argentina se registran antecedentes de estudios sobre BP, de los cuales algunos corresponden a trabajos finales de tesis de licenciatura en bibliotecología y comunicación social.

Los antecedentes revisados dejan en evidencia que las PP sobre BP en la provincia de Córdoba no han sido tema de estudio hasta la actualidad.

## Bibliotecas Populares

El trayecto de conceptualizaciones sobre las BP, ha tenido un largo camino y ha ido fortaleciéndose con la incorporación de aspectos fundamentales que hacen a la convivencia ciudadana. Se señala que el concepto y percepción de las BP realizado por Curia (2015), claramente representa la figura de la BP al expresar que son:

*... una red única en el mundo, fundamentalmente por tratarse de organizaciones de la sociedad civil. Esa característica instaurada en los comienzos constituirá un rasgo sumamente novedoso, pues han sobrevivido a diferentes épocas históricas de nuestro país, pero conservan la particularidad inédita en la mayor parte de los países del mundo de tratarse de asociaciones civiles sin fines de lucro, creadas y sostenidas por la propia comunidad. Las bibliotecas populares surgen por la iniciativa de un grupo de personas que habitan en una misma comunidad y deciden embarcarse en un proyecto colectivo, basado en el voluntariado (Curia, 2015: 2).*

Por su parte Castillo Atienza (2012: 32), que realiza un estudio histórico de estas BP, reafirma el concepto ya establecido por muchos autores, que una BP es una organización sin fines de lucro constituida por un grupo de vecinos, y en esta oportunidad pone el acento en el rol de las bibliotecas como una “responsabilidad social, es una expresión de servicio de interés general no estatal, donde el interés público y social y el poder del Estado se entretienen”.

Es evidente que la conceptualización de las BP

razón de los contextos sociales, históricos y políticos, además de las diversas perspectivas con las cuales han sido abordadas. A pesar de ello, la esencia y carácter que representa a estas instituciones se mantienen intactas.

### Aspectos Legales

El marco legal de una institución en términos generales, representa las bases por las cuales se crea y establece la regulación para un adecuado

desempeño institucional. Resulta de una combinación de normativas, dentro de las cuales algunas se convierten en obsoletas y, por ende, son reemplazadas en razón de nuevos contextos que requieren de la actualización de estos instrumentos legales, para garantizar toda actividad desarrollada dentro de los parámetros permitidos en una sociedad.

En la siguiente tabla se refleja normativas asociadas a las BP, su año de surgimiento, alcance y una breve descripción referida a su fin (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Normativas sobre BP

Normativa	Año	Alcance	Descripción
<b>LEY N° 419</b>	<b>1870</b>	<b>Nacional</b>	Ley de subvenciones para las BP. Creó la Comisión Protectora de Bibliotecas Populares, quien tendrá a su cargo el fomento e inspección de las BP, así como la planificación de la inversión de los fondos.
<b>LEY N° 800</b>	<b>1876</b>	<b>Nacional</b>	Supresión de la Comisión Protectora de Bibliotecas Populares, sus funciones se las asigna a la Comisión Nacional de Escuelas del Ministerio de Educación.
<b>LEY N° 1.420</b>	<b>1884</b>	<b>Nacional</b>	Primera ley de educación común, donde incorpora a las Bibliotecas Populares, para fomentar su creación, acercar libros a los estudiantes, y recibir una subvención.
<b>Decreto Reglamentario N° 1030 de la Ley 419</b>	<b>1919</b>	<b>Nacional</b>	El presidente Hipólito Yrigoyen sanciona el decreto que fija las atribuciones y facultades de la Comisión Protectora de Bibliotecas Populares.
<b>LEY N° 4.042</b>	<b>1942</b>	<b>Provincial</b>	Creación de la Dirección General de Bibliotecas de Córdoba con un Consejo Directivo. Define el concepto de Comisiones Vecinales de Bibliotecas Populares y promueve la fundación de ellas. Creó el Fondo de Bibliotecas, donde los recursos se asignan por la Ley de Presupuesto.
<b>LEY N° 23.351</b>	<b>1986</b>	<b>Nacional</b>	Se establece el fomento y apoyo a las BP. Se restablece la Comisión Nacional Protectora y se crea la Junta Representativa y crea el Fondo Especial que otorga los beneficios a las BP adheridas.
<b>Decreto Reglamentario N° 1078 de la Ley 23.351</b>	<b>1989</b>	<b>Nacional</b>	Se aprueba la reglamentación de la ley que crea la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (CONABIP), donde se establece el funcionamiento interno, tipos de bibliotecas y la conformación del Fondo Especial.
<b>LEY N° 8.016</b>	<b>1990</b>	<b>Provincial</b>	Se establece el acompañamiento a las BP para todas aquellas que adhieran, divididas en tres categorías BPs. Se crea la Comisión Provincial de BP y el Fondo Especial para las BP.
<b>Decreto Reglamentario N° 526 de la Ley 8.016</b>	<b>1995</b>	<b>Provincial</b>	Se reglamentan algunos artículos de la Ley, donde se fomenta y apoya a las BP, crea la Comisión Provincial y el Fondo Especial para financiar las acciones de la ley.

Fuente: Elaboración propia

### Políticas Públicas (PP)

Si bien muchos autores han abordado este concepto, en su conjunto acuerdan que las PP corresponden al curso que toma una acción o inacción, producto de decisiones de un grupo de actores, que tratan un tema en particular, de interés de la sociedad y lo determina como objetivo público. Las políticas se entienden como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009).

En este sentido Zeller (2007: 8), desarrolla un marco histórico que involucra a las PP a partir del año 1983, poniendo el acento en el rol del estado en su transición de un estado burocrático-autoritario a un estado democrático, que implicó un cambio cualitativo respecto a la fase anterior, al restablecer el funcionamiento constitucional del Estado y su división de poderes. Como consecuencia, las intervenciones estatales también tomaron otra forma.

Si bien el concepto de política está estrechamente vinculado al poder y a un contexto histórico, manifiesta el autor, el término “pública” aproxima el estado a la sociedad civil impactando en un

campo social y un aspecto de la realidad determinada. Agrega Zeller (2007) que la inexistencia de acción también es una decisión que representa una PP.

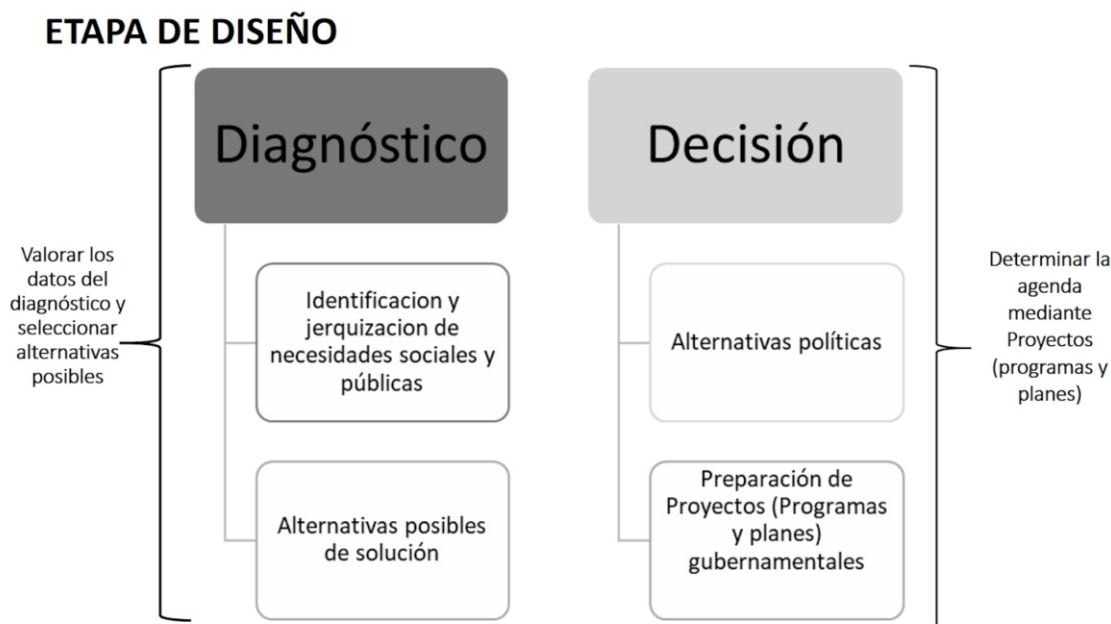
Las PP se evidencian como recursos para la solución de diversos problemas surgidos en la sociedad. En ellas se ven reflejadas las intenciones políticas de los actores intervinientes, pero su carácter público denota la intervención de otros actores que no pertenecen al ámbito gubernamental con reconocimiento de opinión, y desde ese lugar “hacen política” en pos del bien común.

### Hacia el Interior de las PP. Genesis

Las PP se inician con una situación problemática o de insatisfacción y son resultado de un proceso de satisfacción social. Graglia (2010) describe este proceso desde el enfoque de modelo relacional, manifestando que comprende 4 fases: diagnóstico, decisión, dirección y difusión, reconocido como modelo de las cuatro “D”, que separa claramente en etapa de diseño y dirección.

La figura N° 1 y 2, muestran la particularidad de los cuatro componentes (Ver Figuras 1 y 2):

Figura 1. Componentes Modelo 4 D. Etapa de Diseño



Fuente: Elaboración propia

Figura 2. Componentes Modelo 4 D. Etapa de Dirección



**Fuente:** Elaboración propia

El modelo procesual abordado por este autor, comprende el ciclo de vida de las PP y permite pensar en un alejamiento definitivo de improvisaciones, que afectarían de alguna manera, el lógico desarrollo en la creación de una PP, y el alineamiento a una modalidad de trabajo más certera.

En su mayoría los autores, concuerdan con el proceso cíclico y secuencial de iniciar con un estado de situación que deja en evidencia necesidades convertidas en problemas públicos. Pero también es evidente que el proceso contiene un dinamismo producido por las mismas intervenciones de sus representantes.

### Legitimidad de las PP.

La mirada sobre la validez de una PP, supone una legitimidad de la misma. Cruz Rubio (2016: 122), en su tesis doctoral hace un análisis sobre el enfoque de legitimación para la estabilidad y cambio de PP, y afirma que el proceso de las políticas ocurre en el contexto de la gobernanza. Y es en este proceso de formulación de PP, que la legitimidad se convierte en una cualidad tácitamente asumida.

La legitimidad es un imperativo de la acción de

gobierno, del régimen de PP y, por tanto, de las PP que en su seno se generan. Sin legitimidad las PP y el régimen al que pertenecen carecen de sustento. Sin legitimidad los actores políticos implicados serían cuestionados. Sin legitimidad el régimen de política pública sería incapaz de procesar las demandas sociales y la coalición dominante sería incapaz de liderar el cambio (es decir, controlar el policy change) o perpetuarse en el régimen (Cruz Rubio, 2016).

Las estrategias de legitimación, que incluyen normativas, creencias de los distintos actores, son causantes de la actividad política y del debate permanente en el escenario público. Dentro de este contexto, las distintas cuestiones de los ciudadanos que forman parte de la agenda pública, pasan a formar parte de la agenda gubernamental, y en función de los intereses que la impulsan, generan una oportunidad de elección por parte del estado para la búsqueda de resolución.

En este sentido, la PP se convierte en una herramienta de expresión de necesidades de los ciudadanos, y la tendencia de los espacios democráticos se acentúa en considerar en la

pluralidad de actores, a grupos homogéneos en distintos momentos históricos de decisión.

### **Materialización de una PP. Plan, Programa y Proyecto**

La implementación de una PP comprende un conjunto de acciones que requiere de recursos económicos y humanos para llevarse a cabo. Estas políticas representan acciones o reacciones sobre un aspecto de la realidad donde el Estado pretende incidir (Zeller, 2006).

El autor describe un modelo lineal de implementación, que se instala en la agenda gubernamental, se toma la decisión y se lleva a cabo, obteniendo resultados positivos o negativos. Distinto a este modelo, es el interactivo, donde se entiende la necesidad de un cambio político conformado por acciones de individuos ubicados estratégicamente para influir en dicho cambio. Por lo tanto, es un proceso interactivo y continuo de decisión (Zeller, 2006: 25).

Este proceso de materialización, permite transformar las intenciones u objetivos de una PP en productos, resultados e impactos observables (Jaime, 2013). En este sentido, la agenda gubernamental deberá coincidir con la agenda social. Como primera iniciativa de la materialización en proyectos, se deberá determinar objetivos generales y específicos mediante planes y programas, acompañados de indicadores verificables asociados al impacto que producirá la PP. El curso de acción que se diseñe, comprenderá actividades bien definidas en tanto plazos, responsables y modalidad, siguiendo un orden secuencial cronológico, lo cual permitirá posteriormente presupuestar las actividades previstas.

Es importante señalar que las intervenciones destinadas a producir cambios en la sociedad, deben estar bien definidas, para dar fin a la posible existencia de confusiones.

### **Resultados y discusión**

Este apartado está destinado a la presentación de los resultados obtenidos. En primer lugar, el reconocimiento de aquellos organismos que han

estado vinculados a las BP en sus trayectorias, la descripción de cada uno de ellos, cómo han surgido y a qué necesidades responden.

En segundo lugar, la identificación y caracterización de las políticas públicas en el ámbito nacional y de la provincia de Córdoba surgidas en torno a las bibliotecas, también han formado parte del trabajo de investigación, que permitió determinar analogías y diferencias mediante un análisis comparativo. Posteriormente se presenta un mapeo de actores vinculados a las PP en el período de estudio.

### **Organismos Estatales y Privados vinculados a las BP.**

#### **CONABIP**

La Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (CONABIP), es un organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Cultura de la Nación, creada en sus orígenes por la ley 419 del año 1870, promovida por Domingo Faustino Sarmiento, y luego reemplazada por la ley 23.351 del año 1989.

Dentro de la estructura organizativa del Estado Nacional Argentino, existen diversos niveles jerárquicos en los ministerios, y entre ellos se encuentran aquellos organismos identificados como desconcentrados. Tal como define Bibiloni (2019: 46) son entidades de la Administración Pública Nacional con cierta autonomía técnica y funcional, pero no poseen personería jurídica ni patrimonio propio, sino a través de una dependencia central.

Por consiguiente, la actual CONABIP cuenta con independencia técnica y funcional como organismo público para llevar a cabo su misión de acompañamiento y asistencia a las BP del país, pero para la ejecución del presupuesto asignado, tiene la dependencia directa del Ministerio de Cultura.

En cuanto, al financiamiento institucional, está previsto en la ley 23.351, en el apartado Título V. Del Fondo Especial y sus artículos 14 y 15, en

donde se crea el Fondo Especial para Bibliotecas Populares.

A través de este organismo se fomenta el fortalecimiento de las BP e impulsa su valoración pública como espacios físicos y sociales relevantes para el desarrollo comunitario y la construcción de ciudadanía y por ende las respalda (CONABIP, 2023).

Para recibir los beneficios de CONABIP (2017), las BP registradas pueden adherir y participar de diferentes planes, programas y convocatorias sujetos a líneas de trabajo diversas que ofrece este organismo, tales como adquisición de libros, subsidios para gastos corrientes y para proyectos, capacitación, asistencia técnica, desarrollo tecnológico, conservación y valoración patrimonial, promoción de la lectura y promoción de derechos, entre otras.

### **COPROBIP**

En el año 1991, la provincia de Córdoba adhirió a la ley 23.351 y de esta manera, surge la ley provincial N° 8016 y su decreto reglamentario N° 526-95, destinado a proteger a las bibliotecas localizadas geográficamente dentro del ámbito provincial. Al mismo tiempo, se conformó la Comisión Provincial de Bibliotecas Populares (COPROBIP), en el marco del Servicio Provincial de Bibliotecas, estableciendo el funcionamiento de la misma, e integrando la estructura de la Secretaría de Cultura de aquel entonces, la cual en los gobiernos posteriores cambió su nombre a Agencia Córdoba Cultura.

La ley 8016 aprobada en el año 1990 y publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Córdoba en el año 1991, está conformada por 12 artículos, donde los primeros artículos, del 1 al 6 están dedicados a caracterizar las bibliotecas populares, los requisitos para integrar el servicio, la participación de las bibliotecas públicas municipales y bibliotecas escolares, la clasificación en tres categorías de BP, mencionando los beneficios que recibirán las BP adheridas (Ley 8016, 1990).

Por un lado, en el artículo 7 se menciona quien organiza y supervisa el Servicio Provincial de BP a cargo de la Secretaría de Cultura a través de una comisión creada para tal fin (Ley 8016, 1990), la cual está descrita su conformación en el artículo 8. La misma estará integrada por un representante de la Secretaría de Cultura de la Provincia, se señala que en el período estudiado la entidad gubernamental homóloga fue la Agencia Córdoba Cultura que ejerce la Presidencia, un funcionario del Ministerio de Educación de la Provincia que ejerce la Vicepresidencia a cargo de la Biblioteca Provincial de Maestro, y representantes por cada una de las siguientes instituciones que acepten incorporarse a ella: dos de la Federación de Bibliotecas Populares de la provincia de Córdoba (FEBIPO), uno por la Asociación de Bibliotecarios de Córdoba (ABC) y uno del Consejo Provincial de Cultura (Ley 8016, 1990).

La legislación le otorgó a la Comisión Provincial las funciones de promover la creación y apoyo a las BP, categorizarlas, administrar el fondo especial, gestionar y distribuir los aportes económicos, tramitar becas para estudios o capacitación del personal y asistir técnicamente a la organización de los servicios. De modo que, todo lo planificado, diseñado surgido en la COPROBIP y aprobado por esa Comisión, estaría destinado para garantizar el servicio provincial (Ley 8016, 1990).

Sin embargo, desde su aprobación en el año 1990, hasta su reglamentación por el Poder Ejecutivo provincial en el año 1995, la aplicación de la ley transitó por múltiples momentos de sombras y luchas, hasta su implementación en una primera etapa.

En una segunda etapa, a instancia de un nuevo gobierno en el año 1999 hasta el año 2015, el contexto estuvo marcado por una política un poco más estable y sostenida para la existencia de este tipo de bibliotecas en el territorio provincial, aunque también estuvo teñida de circunstancias difíciles y de luchas por parte de las BP.

Respecto de la estructura organizativa de la Agencia, la misma tuvo distintas transformaciones, desde su creación en el año 1999 hasta el año 2009, las PP en BP estuvieron a cargo de la Subdirección de Jurisdicción de Letras y Bibliotecas. Luego por disposición de la Agencia Córdoba Cultura se crea en el año 2010, por primera vez en la historia del área cultural, la Subdirección de Jurisdicción de Bibliotecas Populares, que funcionó hasta su cierre en el año 2015.

### **Federación de Bibliotecas Populares de la Provincia de Córdoba (FEBIPO Cba)**

La Federación de Bibliotecas Populares de la Provincia de Córdoba (FEBIPO Córdoba) nace el 13 de diciembre del año 1986, por la voluntad de un grupo de BP motivadas a conformar dicha asociación y trabajar en pos de las BP de la provincia. Cabe señalar que, dentro de la clasificación de organizaciones civiles, a la federación se la considera de segundo grado, ya que agrupan otras instituciones de primer grado, el grupo de BP de la misma provincia.

Participar de esta federación es un derecho fundamental que tienen las BP, ya que las mismas pueden integrar la Junta Representativa de CONABIP, con la posibilidad de hacer llegar propuestas y sugerencias al organismo nacional. Además, desde ese órgano consultivo surge uno de los tantos vocales que representan a las Federaciones en la Comisión Nacional.

Por otro lado, y no menos importante, dentro de sus acciones centrales, la federación cuenta con la facultad de impulsar sanciones de leyes que protejan a las BP en cada provincia (CONABIP, 2017). En tal sentido, la federación como promotora e impulsora de la ley 8016, tiene dos representantes en la COPROBIP, otro espacio a nivel provincial para llevar propuestas e iniciativas en beneficio del conjunto de las BP cordobesas.

Dentro de los objetivos estipulados en el Estatuto Social de la FEBIPO Córdoba (1986), manifiesta

en su artículo 4 que:

*La Federación tendrá por objetivo: a) Ejercer la representación de las instituciones que la componen; b) Vincular a las instituciones asociadas; c) Difundir y promover la labor de las Bibliotecas Populares de la Provincia de Córdoba; d) Ayudar al cumplimiento de las normas vigentes y propender al dictado de nuevas que favorezcan el desarrollo de las Bibliotecas Populares; e) Propiciar un apoyo financiero estable y de permanente actualización por parte del Estado. (Federación de Bibliotecas Populares de la Provincia de Córdoba, 1986)*

Tal como se puede observar en el art.4, inciso e) sobre el aspecto económico, queda establecida la responsabilidad por parte de FEBIPO, en la búsqueda de un apoyo financiero por parte del estado provincial en favor de todas las BP que estén adheridas o no a la misma. Una necesidad ya instalada y donde el estado debiera tener una presencia permanente para el apoyo de estas organizaciones sin fines de lucro, máxime por lo que representan en la comunidad, entendiendo que en algunas localidades forman parte del entramado social requerido por las diversas comunidades, junto a otras instituciones como clubes deportivos, bomberos, centros vecinales, entre otros.

### **Confederación Argentina de Bibliotecas Populares (CABIP)**

El libro publicado por la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (2017) “Las bibliotecas populares y la CONABIP: herramientas de gestión social para bibliotecas populares”, manifiesta en su capítulo Federaciones de Bibliotecas Populares una clasificación de asociaciones de tercer grado donde menciona a CABIP como ejemplo de ellas, en tanto grupo de federaciones que representan a cada provincia.

Por un lado, de acuerdo a la ley 23.351 y su decreto reglamentario n° 1078-89, dicha organización propone una terna como entidad confederada de un dirigente social de BP para ocupar una de las cinco vocalías de la Comisión Nacional Protectora.



### Identificación y Caracterización de las PP en BP en Argentina Años 2012-2015

Este apartado ha sido dedicado a identificar y caracterizar las PP en BP en Argentina durante los años 2012-2015, a las cuales fue posible acceder mediante el portal de CONABIP (2012), en el documento titulado “Estrategia de sostenimiento, ampliación y diversificación de la red de servicios prestado por las Bibliotecas Populares 2012 – 2015”.

A partir de ahí, la revisión de los programas, planes y proyectos del estado nacional mediante un esquema breve de descripción, comprendió los siguientes puntos: objetivos y metas a cumplir, definición de beneficiarios, instituciones responsables de aplicar las políticas públicas, organismo financiador, contenidos y mecanismos de seguimiento y control, tal como se observa la siguiente tabla (Ver Tabla 2):

Tabla 2. Programas Implementados en la República Argentina

Plan/Programa/Proyecto	Objetivos/Metas	Beneficiarios	Instituciones responsables	Organismo Financiador	Contenidos	Seguimiento y Control
Plan Nacional de Capacitación para las Bibliotecas Populares.	Desarrollo de acciones virtuales y presenciales de capacitación en alfabetización digital según los diferentes niveles.	Bibliotecas Populares Argentina Adheridas	CONABIP	Ministerio de Cultura de la Nación	Ampliación de la capacidad organizativa y de gestión de las BP, en función de una mayor inserción comunitaria y local de las mismas.	Auditoría General de la Nación (AGN). Sindicatura General de la Nación (SIGEN).
Plan Nacional de Inclusión Digital en Bibliotecas Populares	Adecuación de las BP a la demanda tecnológica actual en términos de equipamiento y conocimiento tecnológico, apuntando a la ampliación de la red digital de estas instituciones.	Bibliotecas Populares Argentina Adheridas	CONABIP	Ministerio de Cultura de la Nación	Ampliación las Red de Inclusión Digital de Bibliotecas Populares incorporando a la totalidad de las instituciones registradas en la CONABIP	Auditoría General de la Nación (AGN). Sindicatura General de la Nación (SIGEN).
DiGiBepe	Implementación y mantenimiento del software de gestión y administración de los servicios bibliotecarios (DiGiBepe), adecuando su actualización y la asistencia técnica a las necesidades de estas organizaciones y a las demandas de sus usuarios.	Bibliotecas Populares Argentina Adheridas	CONABIP	Ministerio de Cultura de la Nación	Fortalecimiento y diversificación del Catálogo Colectivo en línea de las Bibliotecas Populares que conforman la Red, ampliando su cobertura y mejorando su acceso y estructura de información.	Auditoría General de la Nación (AGN). Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

**Fuente:** Estrategia de sostenimiento, ampliación y diversificación de la red de servicios prestado por las Bibliotecas Populares 2012 – 2015, CONABIP, 2012.

### Identificación y Caracterización de las PP en BP en la Provincia de Córdoba Años 2012-2015

Las PP en BP desarrolladas en la provincia de Córdoba, no han tenido el mismo desarrollo que en el ámbito nacional. Para ello, se utilizó información publicada en el Boletín Oficial de dicha provincia del año 2015, donde da cuenta del único programa de gobierno, el cual se pudo revisar, mediante el esquema de descripción que comprendió los mismos puntos utilizados en la tabla 3.

**Tabla 3.** Programas Implementados en la Provincia de Córdoba

Plan/ Programa/ Proyecto	Objetivos/Metas	Beneficiarios	Instituciones responsables	Organismo Financiador	Contenidos	Seguimiento y Control
<b>Programa Córdoba Lee 2015</b>	Consiste en brindar apoyo económico a las Bibliotecas Populares que se encuentran en la Provincia de Córdoba, con el objetivo de propender dar apoyo y contención integral a dichas entidades, para garantizar a todos los ciudadanos el derecho a acceder al consumo de bienes culturales, a la información, a enseñar y aprender, fomentando el hábito de la lectura, además de incentivar el uso de técnicas aptas para la investigación y la consulta, como así también promover la difusión de la cultura y educación permanente de los ciudadanos.	Bibliotecas Populares de la Provincia de Córdoba	Subdirección de Bibliotecas Populares	Agencia Córdoba Cultura S.E.	Se encuentran contemplados en la Ley Nacional N° 23.351 y en la Ley Provincial N° 8016, y han sido definidos como objeto de esta Agencia Córdoba Cultura S.E. en el artículo 3° inc. o) del Anexo IV de la Ley N° 10.029.- Que asimismo y a tenor de lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley N° 8016, los siguientes beneficiarios: a) y d).	No existe información pública sobre:  Otorgamiento de subsidios a Bibliotecas Populares.  Cantidad de subsidios a bibliotecas populares.  Organismo contralor: Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba (TCP) sin información pública.

**Fuente:** Elaboración propia

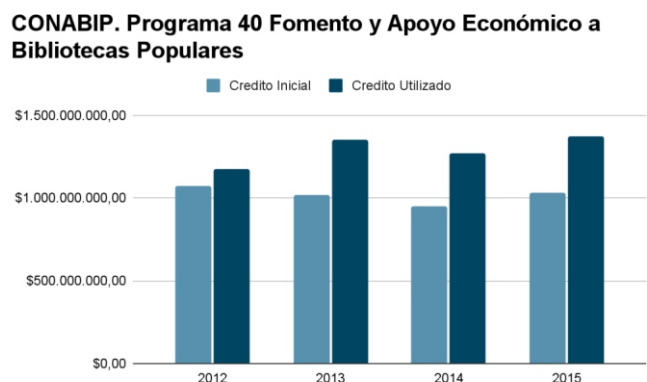
Respecto a cada uno de los programas, planes y proyectos incluidos en los cuadros precedentes, se deja constancia que, en el ámbito nacional, forman parte de diversos proyectos de ley, a fin de obtener partidas presupuestarias correspondientes para el desarrollo de los mismos en cada año de estudio.

Esto incluye las revisiones de las leyes de presupuestos y/o ejecuciones presupuestarias en el ámbito nacional y provincial mediante cuadros y gráficos de las fuentes de financiamiento, organismos ejecutores y la ley de presupuesto que acompañan esas asignaciones y la evolución presupuestaria durante los años 2012-2015 respectivamente.

Por otra parte, se distinguen los créditos iniciales otorgados por los proyectos de ley de presupuestos y el crédito que se utilizó durante cada año,

como lo revela la plataforma de datos de los presupuestos nacionales, Monitor. Presupuestario desde el año 2007 hasta la actualidad (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, 2023) Ver Figura 3.

**Figura 3.** Evolución del Presupuesto Nacional de CONABIP



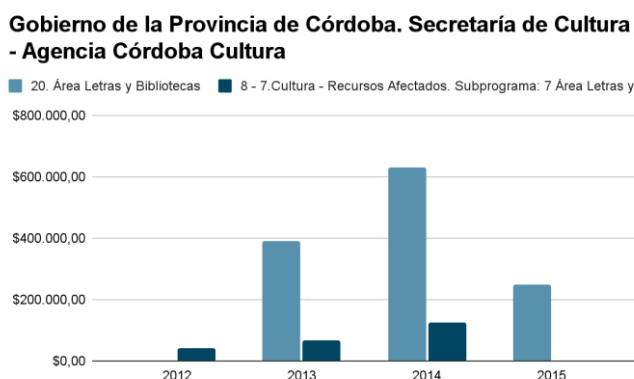
**Fuente:** Elaboración propia

En el caso particular de la provincia de Córdoba, el registro del único programa no ha podido vincularse a ninguna partida presupuestaria, debido a la falta de información pública. Solamente se pudo acceder a la resolución N° 96 de la Agencia Córdoba Cultura, donde refiere a la convocatoria 2015 del “Programa Córdoba Lee”, publicado en el Boletín Oficial de Córdoba (2015), invitando a la participación de las BP de la provincia. Se agrega el financiamiento del mismo y la cantidad destinada a dicho programa, por un total de pesos \$1.400.000,00 (Boletín Oficial de Córdoba, 2015).

Al mismo tiempo, se pudo identificar en los presupuestos provinciales de Córdoba, dentro de la Secretaría de Cultura (2012), la partida N°31: “Cultura - Recursos Afectados, Subprograma: 8. Área Letras y Bibliotecas”, y luego figura en los años siguientes como Agencia Córdoba Cultura S.E. (2013) las partidas N° 20: “Área Letras y Bibliotecas” y N° 626: “Cultura - Recursos Afectados, Subprograma: 7 Área Letras y Bibliotecas”.

Cabe resaltar que las partidas presupuestarias del Área Letras y Bibliotecas, en su descripción como programa, expresan que la misma es la unidad ejecutora, responsable de arbitrar los medios para el fomento de las BP dentro del territorio provincial (Presupuesto Provincial, 2012-2015). Se puede observar en la Figura 4, la asignación de esos recursos dispares en cada año,

Figura 4. Evolución del Presupuesto Provincial de Córdoba. Secretaría de Cultura/Agencia Córdoba Cultura



Fuente: Elaboración propia

no dejando evidencia cierta de la totalidad invertida para las BP.

Claramente, lo escrito en los presupuestos provinciales 2012-2015 y la última convocatoria del Programa Córdoba Lee 2015, son montos totalmente diferentes y administrados por las autoridades provinciales del momento (Ver Figura 4).

Cuando las PP entran en escena, mediante estos programas, planes y proyectos, comienza a preocupar “el entender” el proceso de creación de las mismas. ¿Cómo las PP responden a las reales necesidades? ¿La intervención estatal cumple con certero conocimiento de los problemas existentes en la sociedad?

Los interrogantes son importantes descubrirlos mediante estos trabajos de investigación social, que incluye en este caso un estudio comparativo entre las PP implementadas en el ámbito nacional y provincial, a modo de “inventario paralelo” (Bulcourn y Cardozo, 2008)

Por consiguiente y acerca de la identificación y caracterización de las PP en BP entre el estado nacional argentino y la provincia de Córdoba durante el período de estudio, en primer lugar, se destaca que el estado nacional argentino cuenta con una política de sostenimiento y permanencia en el tiempo. Tal como se refleja en la Tabla 3 la asignación presupuestaria a la CONABIP, demuestra que se determina un crédito inicial, con un acrecentamiento posterior, obteniendo así un presupuesto más abultado reflejado en el gráfico 1. Por tanto, se cumple con lo que está estipulado en la ley 23.351, donde CONABIP posee dos fuentes de financiamiento, la proveniente del Fondo Especial otorgado por ley y la del Tesoro Nacional mencionada precedentemente para cada ejercicio económico.

Si se observan las partidas presupuestarias ejecutadas en la provincia de Córdoba en el cuadro 12, el mismo comprende dos ítems que hacen alusión al Área de Letras y Bibliotecas, sin especificar si las mismas se hacen dentro del marco de la ley 8016. Es importante recordar que

la ley contempla un Fondo Especial, o en su defecto estos presupuestos son producto de la predisposición de las autoridades del momento, en función de los recursos que le hayan asignado para el año en curso.

No obstante, anteriormente se mencionó que, en el año 2015, se convoca a las BP de Córdoba para que participen del Programa Córdoba Lee, con un monto de dinero superior a lo especificado en las asignaciones de recursos de la Tabla 3 y representado en la Figura 4. Con respecto a ello, no se ha podido identificar los orígenes de los fondos plasmados dentro de los presupuestos provinciales 2012-2015, se supone que han sido delegaciones del poder legislativo modificando los recursos asignados al área de Cultura, por las autoridades competentes del poder ejecutivo provincial del momento.

En cuanto a los planes, programas y proyectos identificados en el ámbito nacional, se destaca que al inicio de cada gestión se configuran las estrategias de gestión, mediante las cuales las autoridades de la época llevarán adelante las PP del organismo.

Como resultado, se identificaron las propuestas de acción concretas para todo el país, divididas en cuatro grandes planes. En primer lugar, el Plan Nacional de Inclusión Digital que abarca el Digibepe, Sistema de Información Geográfica, Biblioteca Virtual de la CONABIP y las BP. En segundo lugar, el Programa de Información Ciudadana. En tercer lugar, Plan Nacional del Libro que comprende el Programa Libro % y el Programa Valoración y Publicación de producciones locales en BP y, en cuarto lugar, el Plan Nacional de Lectura en BP, que incluye a los Bibliomóviles y otras articulaciones de planes de lectura con diversos organismos del estado nacional.

A diferencia de la provincia de Córdoba, sólo se obtuvo información del Programa Córdoba Lee, únicamente para el año 2015, es interesante destacar que en dicha convocatoria en los considerandos se hace mención al artículo 6° de la Ley

N° 8016, que dice:

*Las Bibliotecas Populares incorporadas al Servicio Provincial, podrán recibir entre otros, los siguientes beneficios: a) Subsidios, préstamos y otros aportes que pueda disponer el Gobierno Provincial. d) Asignación de recursos provenientes de Fondo Especial para Bibliotecas Populares de la Provincia de Córdoba. (Ley 8016, 1990)*

Es evidente que las autoridades decidieron poner en práctica el contenido de la ley 8016, relacionado al Fondo Especial que le corresponde a las BP, para llevar a cabo la entrega de recursos económicos y así justificar la implementación de la PP provincial. Mientras permaneció la Subdirección de BP hasta el año 2015, hubo otras propuestas generadas y organizadas desde el territorio junto a las BP.

Acercas de los hallazgos en torno a los planes, programas y proyectos, en el ámbito nacional son diversos y prolíficos dado su cobertura nacional hacia las 24 jurisdicciones, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y debido al presupuesto favorable que le permite delinear el plan estratégico de gestión del periodo estudiado.

En tal sentido, la única similitud que existe entre ambos es el otorgamiento de ayuda económica para el funcionamiento y fortalecimiento de las BP. A nivel nacional la variedad se debe a la existencia de fondos destinados a proyectos especiales, frente a la existencia de una sola línea de acción en la provincia de Córdoba.

### **Mapeo de Actores Claves (MAC)**

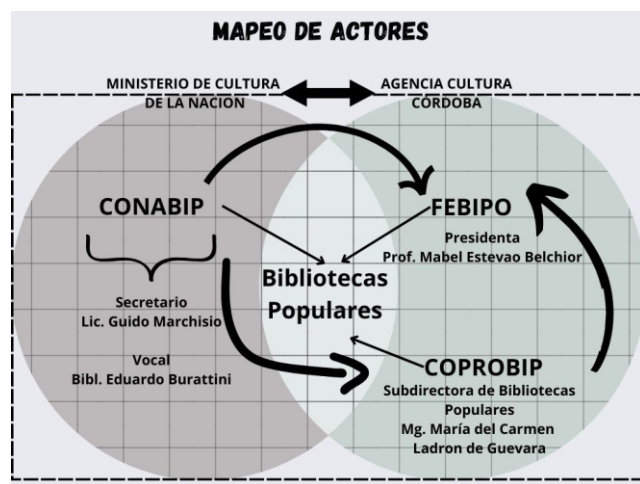
Para la identificación de los actores intervinientes, se optó realizar una división territorial separando instituciones y actores en un orden nacional y otro provincial. Mediante el criterio de responsabilidad, se consideró aquellas personas con compromisos legales, operativos y de finanzas, de acuerdo a reglamentaciones establecidas como actores directos y prioritarios, de acuerdo a la posición respecto a este estudio.

El diseño comprendió vínculos similares a un sistema de redes que conecta a actores de nivel

nacional con los provinciales (Ver Figura 5).

- Actores institucionales involucrados en orden decreciente del nivel nacional: Ministerio de Cultura de la Nación, CONABIP, BP de la Argentina.
- Actores institucionales involucrados en orden decreciente del nivel provincial Agencia Córdoba Cultura, FEBIPO, COPROBIP, BP de la provincia de Córdoba.

Figura 5. Actores vinculados a BP



Fuente: Elaboración propia

## Conclusiones

Para terminar, los objetivos propuestos al inicio del trabajo de investigación, se logró captar de manera precisa y mediante un análisis documental conceptos generales y particulares sobre las PP, legislación que incluyen a las mismas y PP, acompañado con procesos históricos a modo de contextualización de las realidades estudiadas.

No obstante, los conceptos de bibliotecas populares y políticas públicas, entraron en tensión al momento de sus análisis en la identificación y caracterización de las políticas vinculadas a los organismos que acompañan a las BP, reflejada en los resultados de cada uno.

Como forma de identificación y conocimiento sobre la estructura en el ámbito nacional y provincial que incluye organismos estatales y no estatales, el MAC resultó una herramienta importante para representar la realidad social y visualizar las articulaciones existentes entre los actores. Este sociograma ha permitido ver de manera rápida no sólo las relaciones, sino la posición que los distin-

tos actores ocupan en la red conformada. En este mapeo se puede observar los vínculos entre CONABIP, organismo nacional de manera directa con organismos provinciales, tal el caso de COPROBIP y FEBIPO, lo que representa también una relación institucional imprescindible y recíproca de sus representantes.

Es importante resaltar que los actores institucionales tienen distintos tipos de reconocimiento, en tanto lugar que ocupan en las estructuras gubernamentales y actividades desarrolladas.

Respecto a las normativas descritas en el artículo, se evidencian altibajos en tanto existencia de las mismas. No obstante, ello y en términos cuantitativos, la cantidad de ocho (8) leyes asociadas a las BP incluyendo decretos reglamentarios, como se observa en la tabla 1, no resulta un número significativo en tanto reforma de contenido de las mismas, manteniendo formato y contenido desde sus inicios hasta el día de la fecha, teniendo en cuenta la evolución que ha experimentado la sociedad. Siendo la última ley nacional N° 23.351 sancionada en el año 1986, con su decreto reglamentario del año 1989 y la ley N° 8.016 del año 1990, reglamentada en el año 1995 en la provincia de Córdoba, los contenidos de las mismas reflejan la realidad de la época con una diferencia mínima entre las leyes anteriores derogadas.

Las políticas públicas plasmadas en planes, programas, y proyectos que forman parte de este escrito, evidencian una notoria diferencia entre las del orden nacional y provincial. Si bien el organismo público CONABIP, posee una trayectoria institucional destacada, las acciones de carácter permanente en las cuales materializan las PP, superan visiblemente a las políticas provinciales, sobre todo teniendo en cuenta que las BP de la provincia de Córdoba participan en muchos de los programas, planes y proyectos de este organismo. Este análisis no resultó complejo, debido a la información evidenciada en los cuadros descriptivos de planes, programas y proyectos de PP, reconociendo una dinámica de trabajo del organismo nacional distinta al provincial, sumada la trayectoria institucional que, en el caso de la Subdirección de BP de Córdoba, tuvo una duración de 5 años, frente a los 153 años de la CONABIP.

## Referencias bibliográficas:

- **Aguilar Astorga, C. R. y Lima Facio, M. A. (2009, septiembre).** ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, 5. <http://www.eumed.net/rev/cccs/05/aalf.htm>
- **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). (2023).** Monitor presupuestario. <https://monitorpresupuestario.acij.org.ar/>
- **Bibiloni, H. M. (comp.). (2019).** Entendiendo al derecho administrativo: manual práctico y visual a partir de ejemplos cotidianos. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/76657>
- **Boneti, L. (2017).** Políticas públicas por dentro (1ª ed.) CLACSO. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Políticas\\_publicas\\_por\\_dentro.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Políticas_publicas_por_dentro.pdf)
- **Castillo Atienza, M. J. (2012).** Un análisis del papel actual de la Biblioteca Popular en Argentina como agente promotor de transformación social. (Tesis de grado, Universidad Nacional de La Plata). Repositorio Institucional Memoria Académica. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.642/te.642.pdf>
- **Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (Conabip). (2012).** Estrategia de sostenimiento, ampliación y diversificación de la red de servicios prestado por las Bibliotecas Populares 2012 – 2015. [https://www.conabip.gov.ar/sites/default/files/estrategia\\_de\\_gestion\\_conabip\\_2012-2015.pdf](https://www.conabip.gov.ar/sites/default/files/estrategia_de_gestion_conabip_2012-2015.pdf)
- **Cruz-Rubio, C. N. (2015).** El enfoque de legitimación y dinámica política (LDP) como propuesta para el estudio de la estabilidad y el cambio de las políticas públicas. (Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid). Docta Complutense de la Universidad Complutense de Madrid. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/27001>
- **Curia, M. (2015, julio).** Bibliotecas Populares y su Comisión Nacional Protectora: algunos aportes preliminares sobre el libro y la lectura en dos instituciones centenarias. Revista Avatares de la comunicación y la cultura, 9. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/avatares/article/view/4828/3961>
- **Feliz Marrero, José. (2012).** Caracterización de las políticas públicas de fomento a la innovación y la articulación productiva de las pymes en la República Dominicana. Ciencia y Sociedad, 39 (2), 353-376. <https://www.redalyc.org/pdf/870/87031376006.pdf>
- **Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2023).** Presupuesto Provincial Año 2012. <https://www.cba.gov.ar/presupuestos/presupuesto-provincial-ano-2012/>
- **Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2023).** Presupuesto Provincial Año 2013. <https://www.cba.gov.ar/presupuesto-provincial-ano-2013/>
- **Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2023).** Presupuesto Provincial Año 2014. <https://www.cba.gov.ar/presupuestos/presupuesto-provincial-ano-2014/>
- **Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2023).** Presupuesto Provincial Año 2015. <https://www.cba.gov.ar/presupuesto-provincial-ano-2015/>
- **Graglia, J. E. (2012).** En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas. [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=1a34cc41-1d2b-ff9d-4905-661db8e0cea9&groupId=287460](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1a34cc41-1d2b-ff9d-4905-661db8e0cea9&groupId=287460)
- **Ley N° 8016, Bibliotecas Populares. Legislación Provincial. Dirección de Informática Jurídica, Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba, 29 de noviembre de 1990. Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/A2D00993F5A9B255832576030063729F?OpenDocument&Highlight=0,8016>**

- **Ley N° 23351**, Bibliotecas Populares. Información Legislativa (INFOLEG), 07 de agosto de 1986. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23024/norma.htm>
- **Ministerio de Economía. Oficina Nacional de Presupuesto (2023)**. Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2012. <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2012>
- **Ministerio de Economía. Oficina Nacional de Presupuesto (2023)**. Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2013. <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2013>
- **Ministerio de Economía. Oficina Nacional de Presupuesto (2023)**. Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2014. <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2014>
- **Ministerio de Economía. Oficina Nacional de Presupuesto (2023)**. Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2015. <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2015>
- **Planas, J. (2014)**. Las bibliotecas populares en la Argentina entre 1870 y 1875. La construcción de una política bibliotecaria. Informativo, 19 (1), 66-68. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.6772/pr.6772.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6772/pr.6772.pdf)
- **Viñas, V. E. (2009)**. Legitimación y políticas públicas. América Latina Hoy, 5, 49-55. <https://doi.org/10.14201/alh.2201>
- **Winchester, L. (2011, 14-25 de noviembre)**. La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC [Ponencia]. Curso Internacional Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Po1%C3%ADticaspublicasenALC\\_Winchester.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Po1%C3%ADticaspublicasenALC_Winchester.pdf)