

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN FOCALIZADA DE ÁMBITO
(EFA)**

**FONDO NACIONAL DE FOMENTO DEL LIBRO Y LA LECTURA
DEL CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES**

MINISTERIO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y EL PATRIMONIO

SUBSECRETARÍA DE LAS CULTURAS Y LAS ARTES

**INSTITUCIÓN:
CENTRO DE ESTUDIOS PRIMERA INFANCIA - CEPI**

ENERO - AGOSTO 2018

Resumen Ejecutivo

Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) Fondo Nacional de Fomento del libro y la lectura: 1993 – 2017
Presupuesto Programa 2018: M\$6.992.399

Antecedentes

El Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura (en adelante, FNLL) se constituye en 1993 a través de la promulgación de la Ley 19.227, la cual establece un fondo de financiamiento que busca fomentar la lectura, internacionalizar la industria del libro, mejorar la infraestructura, la sistematización y la profesionalización del sector del libro y la lectura, y fomentar la creación literaria. Asimismo, esta ley crea el Consejo Nacional del Libro y la Lectura¹ (en adelante, CNLL) como ente administrador de dicho fondo, el cual se encuentra, al momento de realizar esta evaluación, alojado en el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA).

En el artículo 4º de la Ley 19.227 se explicitan los objetivos que debieran orientar el uso de los recursos del Fondo. Estos objetivos son 13 y se agruparon de la siguiente manera:

- **Fomento a la Lectura:**
 1. La creación o reforzamiento de los hábitos de lectura.
 2. La difusión, promoción e investigación del libro y la lectura, en actividades. que no constituyan publicidad de empresas o libros específicos.
 3. La adquisición de libros.
- **Internacionalización:**
 4. La promoción y desarrollo de las exportaciones de libros chilenos
 5. La organización de ferias locales, regionales, nacionales e internacionales del libro
 6. El desarrollo de planes de cooperación internacional en el campo del libro y la lectura y el derecho de autor
- **Mejoras en infraestructura, sistematización y profesionalización:**
 7. La organización de eventos y cursos de capacitación vinculados al trabajo editorial y bibliotecológico.
 8. El desarrollo de sistemas integrados de información sobre el libro, la lectura y el derecho de autor.
 9. La promoción, modernización y mejoramiento de centros de lectura y bibliotecas, públicos.
 10. La capacitación y motivación de profesionales de la educación y la bibliotecología u otros miembros de la sociedad en el área de la lectura y el libro.
 11. La adquisición, para las bibliotecas públicas dependientes de la Biblioteca Nacional, de trescientos ejemplares de libros de autores chilenos.
- **Fomento a la Creación:**
 12. La creación de cualquier género literario, mediante concursos, becas, encuentros, talleres, premios y otras fórmulas de estímulo a los creadores.
 13. El desarrollo de la crítica literaria y actividades conexas, en los medios de comunicación.

El FNLL se inició con tres componentes, a saber, i) Premios Literarios; ii) Concurso de Proyectos y; iii) Adquisición de libro y donaciones. Luego el año 2011 incorporó en su diseño iv) Internacionalización y el v) Plan Nacional de Lectura. Además de estos componentes que se conforman como parte de la Estrategia, también existen

¹ Pertenece al Ministerio de Educación

instrumentos de planificación que son fundamentales para entender la estrategia y su evolución. En particular, la Política Nacional del Libro y la Lectura (PNLL) 2006 – 2010 y 2015-2020.

Los principales cambios que ha tenido el Fondo devienen en la década del 2000, con la Política Nacional de la Lectura 2006-2010, luego con el Plan Nacional de la Lectura “Lee Chile Lee” el año 2010 y la incorporación del componente de internacionalización el año 2011. Actualmente, se desarrolla una continuidad del Plan Lee Chile Lee y se aplica el Plan Nacional de la Lectura (PNL) 2015 -2010, al alero de la Política Nacional de la Lectura y el Libro (PNLL) 2015-2020.

La PNLL 2015-2020 constituye un esfuerzo por dar continuidad y profundizar el trabajo impulsado por la Política 2006-2010. Esta Política fue el resultado de un proceso participativo que se desarrolló tanto en la Región Metropolitana como en las otras regiones del país, donde se identifica el problema de los bajos índices de lectura de la población chilena y los bajos resultados en comprensión lectora. Ésta logra articular bajo “un gran paraguas” el FNLL y sus respectivos componentes, estableciendo una manera de organizar y orientar las acciones que se desarrollan en los diferentes componentes del Fondo. Es importante consignar que esta Política reconoce como un derecho para todos, el acceso a la lectura y al libro.

La PNLL 2015-2020, establece un entendimiento del sector de la lectura y el libro en clave ecosistema, además de plantear un trabajo transversal y articulado entre las distintas instituciones del ámbito público, las organizaciones privadas y la sociedad civil. Estos instrumentos han dado marco a la elaboración de planes nacionales de la lectura, los cuales han avanzado en el establecimiento de orientaciones o líneas estratégicas para el desarrollo de la lectura, establecer mecanismos de articulación entre diferentes instituciones y avanzar en el desarrollo de diseños locales para el fomento del sector.

El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes es el organismo del Estado encargado de implementar las políticas públicas para el desarrollo cultural. Entre las múltiples funciones que debe desarrollar el CNCA (artículo 3° de la Ley 19.891 en el número 14), está “Administrar el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, creado en la ley N° 19.227”. De esta manera, el Consejo Nacional del Libro y la Lectura (CNLL), dependiente del Ministerio de Educación desde sus inicios, pasa, a partir del año 2003, a ser parte del CNCA junto con el Fondo. El FNLL se administra a través de la Secretaría Ejecutiva del Libro y la Lectura.

Para el año 2017 el presupuesto asignado al fondo ascendió a M\$6.992.399² (M\$ 2018). El componente **Concurso de Proyectos** representa entre un 55% y un 67% del presupuesto del Fondo entre el 2012-2017. El componente **Plan Nacional de Lectura** es el segundo más importante en términos presupuestarios (en promedio representa el 13% del presupuesto durante el período) y **Adquisición de Libros** es el tercero (12% promedio).

² Se financia a través de la Partida 09 (Ministerio de Educación), Capítulo 16, Programa 02, Ítem 03, asignación 094, con instrucciones para el uso de los recursos a través de la Glosa 06

Tabla 1 Síntesis de los Componentes que conforman el FNLL

Componente	Premios	Concursos	Adquisiciones	Internacionalización	Plan de Lectura
Año de Creación	1993	1993	1993	2011	2010
Producto o servicio que entrega	Reconocimiento y financiamiento a autores nacionales e iberoamericanos.	Financiamiento en la línea de Investigación; Formación; Creación; fomento a la Industria y Fomento de la lectura y/o escritura.	Financiamiento y selección de material bibliográfico (libros) para bibliotecas pertenecientes a la Red de Bibliotecas Públicas (Dibam).	<p>Apoyo para la participación del sector editorial en Ferias nacionales e internacionales del libro.</p> <p>Elaboración de estudios del sector editorial.</p> <p>Traducción de obras de autores chilenos a otras lenguas.</p> <p>Financiamiento para actividades de apoyo al sector editorial a realizarse en el marco de FILSA.</p> <p>Capacitaciones para la profesionalización del sector editorial nacional.</p> <p>Financiamiento para acciones de difusión de la oferta exportable del libro nacional y los derechos disponibles.</p>	Lineamientos estratégicos y articulación con la sociedad civil e instituciones del estado para la generación de acceso, formación, difusión de conocimiento y comunicación en torno a la lectura
Población objetivo para cada componente	<p>Poetas, cuentistas, novelistas, ensayistas y dramaturgos nacionales.</p> <p>Autores nacionales cuyas obras aborden temáticas de memoria colectiva y/o persona, de interés literario e histórico.</p> <p>Diseñadores, diagramadores e ilustradores de editoriales nacionales.</p> <p>Escritores jóvenes nacionales (hasta 25 años).</p> <p>Poetas iberoamericanos con destacada trayectoria.</p> <p>Autores iberoamericanos de destacada</p>	Personas que viven en Chile o chilenos residentes en el extranjero que cumplen con los criterios de admisibilidad de cada una de las líneas (estas pueden cambiar año a año).	<p>Usuarios de bibliotecas públicas (como lectores);</p> <p>Bibliotecas públicas</p> <p>Editoriales nacionales</p>	<p>Autores nacionales y editoriales nacionales.</p> <p>Profesionales del libro en general, también se incluyen agentes, ilustradores, editores, etc.</p>	<p>Personas que viven en Chile.</p> <p>Focalización en estudiantes, primera infancia, adultos mayores, y usuarios de bibliotecas públicas.</p>

Componente	Premios	Concursos	Adquisiciones	Internacionalización	Plan de Lectura
	trayectoria. Autores nacionales con obras publicadas para niños y jóvenes.				
Presupuesto 2017 (en M\$ 2018)	M\$ 318.060 (4,5%)	M\$4.377.771 (62,6%)	M\$ 718.200 (10,3%)	M\$ 553.958 (7.9%)	M\$1. 024.410 (14,7%)

Diagnóstico

Al remontarnos al origen del sector y de las políticas del libro y la lectura, históricamente, las instituciones a cargo de la promoción y el desarrollo de la cultura, como el Museo de Bellas Artes y la Biblioteca Nacional, deben su surgimiento y progreso a la intervención directa del Estado. Junto a estas instituciones, las universidades han cumplido un rol clave en áreas como el teatro, la televisión y la industria editorial. A partir de la década de 1980 se da un cambio en el diseño de las políticas culturales. Se promulga una nueva legislación de Educación Superior, la cual delimitó las labores de las universidades al ámbito académico. Se modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en 1988, con la cual se entregaron atribuciones a estas entidades para la constitución de corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro y cuyo objeto es la difusión del arte, la cultura y el deporte. Por último, todo lo anterior se da en un contexto político y social que reprimió y mermó al sector cultura y en particular al sector del libro y la lectura. La década de los 90, comienza con una agenda que busca poner fin a la censura, promover la libertad de expresión y las libertades públicas, en un contexto de reclamo de un mayor apoyo a los artistas y creadores. El sector cultural demandó un nuevo diseño institucional, que incluye el libro y la lectura (Comisión Garretón, 1991).

Antecedentes revisados sobre el contexto en que se crea el Fondo, dan cuenta que los lectores “son pocos” y que “los hábitos de lectura siguen gravemente deteriorados”. Se plantea que la industria editorial ha experimentado un progresivo deterioro, con la disminución en la venta y escasa exportación de libros nacionales. Esta descripción del sector de la lectura y el libro corresponde a los argumentos del Ejecutivo para justificar a favor de la promulgación de la Ley 19.227, que crea el FNLL y el CNLL. Este documento, además, hace referencia a la falta de estudios y datos que permitan conocer de forma más adecuada la situación del sector. En efecto, en sus inicios, el Fondo carece de información sistematizada que posibilite establecer una línea base que permita dar cuenta del problema que busca resolver³. Esta coyuntura es refrendada en la evaluación realizada por DIPRES al Fondo, en 1998. No obstante, se señala la relevancia de fomentar la lectura en la población, junto con el desarrollo de la creación literaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, la consultora considera que el problema que da origen al FNLL corresponde a los *bajos índices de lectura de libros de la población chilena*. Si bien no se especifica en ninguna parte y tampoco se cuenta con información estadística que permita validar este juicio, sí existe una validación cualitativa a partir de los documentos y de los actores del sector. El equipo consultor considera que el surgimiento del FNLL responde a la instalación de una agenda que demanda un nuevo trato del Estado con el sector cultural. Este juicio está en

³ Los estudios respecto a los hábitos lectores de la población son relativamente recientes. Un primer antecedente corresponde a la encuesta de consumo cultural realizada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en 1987, cuyos datos no están disponibles. Cabe notar que con el surgimiento de la institucionalidad cultural (CCNLL y posteriormente el CNCA) surgen los primeros estudios nacionales sobre consumo y hábitos culturales, que incluyen la lectura.

sintonía con la descripción que Garretón (2003) realiza sobre el periodo de formulación del FNLL, cuando las políticas culturales se definían, sobre todo, por la promoción de diseños institucionales, en desmedro de profundizar en el sustrato del sector. Lo que justificaría la ausencia de un diagnóstico inicial, que incluya datos estadísticos y que, sin duda, su consecuencia es la ausencia de una definición adecuada del problema y la falta de reconocimiento de los ámbitos causales que lo expliquen.

Ahora bien, tras la formulación de FNLL se observa un avance en la descripción y cuantificación del sector del libro y la lectura y, con ello, una enunciación del problema sustentado en antecedentes⁴. La primera reformulación surge el 2006 con la Política Nacional del Libro y la Lectura 2006-2010. En esta se explicita que existen “Bajos índices de lectura y comprensión lectora en la población chilena”. Esto se respalda con los siguientes datos cuantitativos: en la encuesta de consumo cultural 2005 (CNCA) se señala que el 60% de los chilenos carece de hábitos lectores; en el nivel socio económico bajo, solo el 18% de las personas lee libros; y los chilenos mayores de 15 años leen 1,08 libros al año en promedio. Por otra parte, las evaluaciones internacionales dan cuenta del hecho que el 20% de los estudiantes chilenos no alcanza el nivel más básico de comprensión de lectura. A su vez, 78% de los estudiantes chilenos carece del nivel de lectura necesario para insertarse satisfactoriamente en el mundo de hoy⁵. Posteriormente, con el diseño de la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020, se determina como problema “En relación a los países desarrollados, Chile presenta bajos índices de lectura y comprensión lectora, que manifiestan y reproducen una historia de desigualdad social, cultural, política y económica”⁶.

En la Figura 1, se muestra el modelo de cambio elaborado por el equipo evaluador. En esta representación, el diagnóstico que original el FNLL incorpora los tres problemas identificados y referidos previamente. De modo que es posible reconocer sus actualizaciones. El equipo evaluador considera que la evolución responde a una mayor comprensión del fenómeno de la lectura y su complejidad. Lo que ha supuesto vincular a la práctica lectora con la comprensión e incorporar los efectos de una práctica fuertemente determinada por las estructuras sociales (desigualdad).

⁴ El CNCA, a través del CNLL, ha promovido el desarrollo de estudios que permitan contar con antecedentes estadísticos del sector de la lectura y el libro por. A inicios de la década actual, con la formulación del Plan Lee Chile Lee, se realiza la Primera Encuesta de Comportamiento Lector (Países como México y Argentina, contaban con su encuesta desde principios del 2000). El año 2014, se volvió a realizar una encuesta de comportamiento lector.

⁵ Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. “Política Nacional del Libro y la Lectura”. Chile. 2006.

⁶ Ibid.

Figura 1 Modelo de Cambio FNLL



Fuente: Elaboración propia.

El modelo de cambio propuesto identifica las dimensiones causales que explican el problema, y que están relacionadas con: Contexto institucional, Oferta de servicios y Demanda.

a) Contexto institucional

El FNLL se origina en un contexto de falta de institucionalidad específica para el sector de la cultura y, en particular, de la lectura y el libro. La ausencia de una institucionalidad clara y de políticas y planes generó problemas en la organización, orientación y definición de las prioridades del Estado. Asimismo, contribuyó a la falta de mecanismos de articulación y coordinación que involucrara a los múltiples agentes del sector de la lectura y el libro.

Respecto a la articulación, la creación del FNLL y del CNLL visibiliza y amplía los actores involucrados en el fomento lector, que estaba principalmente asociado al Ministerio de Educación (Mineduc) y la Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos (Dibam). Con el tiempo, distintos servicios del Estado han incorporado el desarrollo de la lectura y el libro dentro de sus tareas (tal es el caso del Ministerio de Desarrollo Social, a través el Servicio Nacional del Adulto Mayor o Chile Crece Contigo, por citar algunos ejemplos). En la actualidad, la articulación implica, además, la progresiva regionalización en el diseño de políticas públicas orientados al sector y la incorporación de nuevos agentes de la sociedad civil.

Es importante consignar que, a pesar de los avances en promover una efectiva articulación, la falta de ésta sigue entendiéndose como una causa del problema. En este sentido, se observa la necesidad de implementar mecanismos de coordinación en tres niveles: articulación interna (que involucra a los diferentes componentes del FNLL y departamentos del CNCA); articulación interministerial y articulación entre el ámbito público y privado. Asimismo, articular entre lo central, lo regional y lo local.

De acuerdo con la información recogida tanto de documentos como de las entrevistas con los actores, se evidencia que existía bajo financiamiento para el sector cultural en el país a inicios de la década de 1990 (Comisión Asesora de Cultura, 1991). Esta situación se ha visto modificada positivamente desde la creación del FNLL y el CNLL. Ejemplo de ello, es el aumento sostenido del presupuesto del CNCA. En 2007, el monto asignado al Consejo correspondió a \$32.777.561 miles de pesos; presupuesto que aumentó a \$73.905.004 miles de pesos, en 2013 (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), 2014)⁷.

b) Oferta de servicios

En términos de la oferta del sistema del libro y la lectura, se identifican diferentes causas del problema que refieren a la provisión de los bienes y servicios asociados al libro y la lectura, como la industria editorial y la creación nacional, el acceso y disponibilidad a material bibliográfico (comercialización del libro y bibliotecas), los recursos humanos y cualificación y la cobertura y acceso a servicios adecuados de lectura y libro, lo que incluye las iniciativas de fomento a la lectura.

La situación de la industria editorial constituyó un ámbito central en el diagnóstico inicial del FNLL. En el documento *Historia de la ley n° 19.227* (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f), se indica que la industria editorial experimentó un progresivo deterioro, lo que se refleja en la disminución en la venta de libros nacionales. Junto a esto, se señala que la exportación de libros es limitada.

Si bien no se contaba con estadística actualizada respecto al sector, existía un amplio consenso respecto a su debilidad a comienzos de la década de 1990. Asimismo, los actores del ámbito editorial reconocen un “renacer” a partir del retorno a la democracia, el cual habría sido interrumpido por la llamada “crisis asiática”, que implicó el cierre de editoriales y puntos de venta a finales de la década. Así, a inicios de la década del 2000, el 80% de la producción editorial estaba concentrada en seis grandes grupos editoriales, los que funcionaban como filiales de grupos multinacionales y cuya actividad principal consistía en importar libros y distribuirlos en Chile (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), 2014).

Actualmente, el sector describe el momento del desarrollo editorial como una “primavera”. Se indica que existe un número creciente de editoriales, así como micro y pequeños editores y librerías independientes, que han sumado una oferta interesante al mercado local⁸. Se reconoce que estas editoriales tienden a apostar por la creación de contenido innovador y diverso, aportando a la bibliodiversidad de contenido publicado. Sin embargo, las pequeñas editoriales, así como las librerías, no son sostenibles en el tiempo, requieren de un apoyo externo para su supervivencia. El panorama recién descrito es confirmado por los datos disponibles para los últimos años. Durante el año 2016 se registraron 7.234 títulos representando un crecimiento del 15,41% en relación con el año 2015. No obstante, se trata de un aumento de la producción fuertemente concentrada en la región Metropolitana (durante el 2016, el 83,4% de las publicaciones se concentró en la RM).

Respecto a la creación y creadores nacionales en el momento del origen del FNLL, se identifica la creación nacional con la producción literaria, sin explicitar la importancia de otro tipo de géneros como el ensayo, la escritura técnica, el cómic, entre otros). Esta perspectiva se ha modificado en el tiempo. Actualmente, las Políticas y Planes del CNLL, junto con los actores del sector, reconocen una apertura respecto a la creación, valorando e incorporando otras manifestaciones.

⁷ Los montos consignados corresponden cifras expresadas en miles de pesos de 2017, las que se han actualizado utilizando la aplicación desarrollada por el Instituto Nacional de Estadísticas. Calculadora IPC.

⁸ Fuente, Ferretti, Castro y Ortega, 2015.

En cuanto a la publicación de autores nacionales, entre los actores existe la perspectiva que el aumento de las editoriales nacionales ha tenido como consecuencia una mayor publicación de autores nacionales, lo que contribuye a la bibliodiversidad del sector. Esta percepción puede verse refrendada al observar la evolución de registros de literatura chilena: mientras, en el 2012 se publicaron 1.184 títulos de autores chilenos, en 2016, este número equivale a 1.661 publicaciones (ISBN)⁹.

Junto con la producción editorial y la creación literaria y de otros géneros, en el origen del FNLL se prestó atención a la disponibilidad y acceso a los materiales de lectura. Por un lado, en el documento *Historia de la ley n° 19.227* (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f) se califica al mercado de venta de libros como pequeño, situación que se profundiza en las regiones del país, las cuales estarían “huérfanas del libro, en 40 circunscripciones electores; de un total nacional de 60, no existe un lugar donde se pueda acceder a la compra de un libro” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f, pág. 5). La situación descrita a comienzos de la década de 1990 no muestra cambios significativos a la fecha. Si bien se cuenta con información insuficiente para describir la comercialización del libro, los datos disponibles dan cuenta de la baja presencia de puntos de venta y su alta concentración en la zona central.

Por otro lado, al momento de formación del FNLL, se señala la falta de materiales de lectura nacional como un problema de las bibliotecas públicas que repercute en la situación de la lectura en el país. Respecto a este juicio, no se cuenta con datos que permitan identificar la formación del catálogo a inicios de la década de 1990. Ausencia de información, que se mantiene hasta la actualidad. Respecto al acceso a servicios bibliotecarios, de acuerdo a la información recogida de la evaluación de Dipres de 1998, se especifica que hubo una variación en el número de bibliotecas existentes, donde entre 1993 y 1998 se crearon 25¹⁰ bibliotecas públicas. En este mismo documento, se señala que la evaluación es compleja dado que no existe información sistematizada. Sin embargo, hoy se cuenta con información actualizada respecto a los servicios bibliotecarios de la Red de Bibliotecas Públicas¹¹. Según los datos de 2016, en el país existen un total de 414 bibliotecas pertenecientes a la Red de Bibliotecas Públicas en convenio con la DIBAM, distribuidas a lo largo de las 15 regiones. Sin embargo, esta distribución no es proporcional a la población habitante en cada región. A nivel nacional existen 0,225 bibliotecas de la red por cada 10.000 habitantes. En el caso de la Región Metropolitana, esta concentra el mayor número de bibliotecas en la red (58), pero al considerar la población regional, es la que menos bibliotecas tiene cada 10.000 habitantes (0,078). En contraste, la región de Aysén cuenta con 1,81 bibliotecas cada 10.000 habitantes, ocupando el primer lugar a nivel nacional¹².

⁹ La obras consideradas corresponden a los géneros: poesía, narrativa, literatura infantil y ensayo.

¹⁰ 7 se encuentran en la Región Metropolitana (Renca, Huechuraba, San Ramón, Recoleta, Pudahuel, Peñalolén y la Cisterna), 5 en la región de la Araucanía; 2 en la región del Maule, 4 en la Sexta región, 1 en la región de Valparaíso; 1 en la Región de Atacama; 1 en la Región de Antofagasta y 4 en la Primera región, todas habilitadas y dotadas por el Consejo Nacional del Libro y la Lectura.

¹¹ La Red de Bibliotecas Públicas del país se compone de bibliotecas centrales y filiales. La biblioteca pública municipal o comunal es la biblioteca principal de la comuna y, en muchos casos, cumple la función de biblioteca “madre” cuando de ella dependen bibliotecas filiales. La biblioteca central es responsable de entregar la asesoría y capacitación al personal de la biblioteca filial.

¹² El Estado, también, provee de servicios bibliotecarios a través de las bibliotecas escolares. Es importante considerar la creación y desarrollo de los Centros de recursos (impresos, audiovisuales, instrumentales, concretos y digitales) para el Aprendizaje (CRA), dependiente del Mineduc. Estos Centros centralizan la provisión de recursos de aprendizaje para el desarrollo de los estudiantes; su propósito es convertir la biblioteca escolar CRA en un espacio de formación, información y recreación. Con ello, se busca implementar un nuevo enfoque en la implementación de las bibliotecas escolares.

Durante el periodo de desarrollo del FNLL, otro elemento fundamental en el funcionamiento del sector del libro y la lectura lo constituye la formación y cualificación del personal a cargo de los servicios del sector de la lectura y el libro. La evaluación realizada en 1998 al FNLL (DIPRES) recomendó enfocar los objetivos del Fondo, hacia una mejor capacitación de los promotores de lectura y mediadores. También señaló, redoblar los esfuerzos en recursos humanos especializados en comportamiento lector y fomento de la lectura. En la Política del 2006, se establece la necesidad de contar con capital humano especializado en lectura, fomento lector o comportamiento lector. El documento del 2005 “Una Política de Estado para el Libro y la Lectura” señaló que “en Chile no hay escuelas ni carreras ni currículos especiales dentro de algunas carreras, en ninguna institución de enseñanza técnica ni universitaria, que aborde la formación en los diversos oficios y profesiones editoriales: editores, lectores, traductores, correctores de pruebas y estilo, ilustradores, administradores y gestores de empresas editoriales, promotores, publicistas, especialistas en derechos autorales y en comercio internacional del libro, librerías y distribuidores” (Asociación de Editores de Chile, 2005).

A juicio de los actores entrevistados al momento de la creación del FNLL la baja lectura se asocia con la falta de disponibilidad y acceso al libro. No obstante, esta perspectiva va cambiando a través del tiempo. Hoy, se considera una causa directa de los bajos índices lectores la falta de iniciativas relacionadas con el fomento a la lectura. Es decir, acciones que vinculen a los lectores con los materiales de lectura, lo que implica una mirada que comprenda el fenómeno lector más allá de la mera entrega de libros.

c) Demanda

La demanda refiere a la población chilena y quienes deben mejorar sus hábitos lectores y comprensión lectora. La principal causa que se observa está relacionada con las prácticas y valoración de la lectura y el libro. Respecto de la población chilena, en el momento de origen del FNLL se establece que, en el país, existe una baja valoración a la lectura y que esta práctica está quedando en un lugar rezagado respecto a otras manifestaciones, como la “cultura de la imagen” (ámbito audiovisual).

Actualmente, existe información respecto al gusto por la lectura que manifiesta la población. En la Encuesta de Comportamiento Lector 2014 (ECL 2014), se observa que el 55% de las personas señaló que le gusta leer, sin embargo, al momento de ordenar sus preferencias de ocio, ver televisión lideró el ranking y leer libros apareció en el séptimo lugar de preferencias. Es decir, la práctica lectora es una actividad central en la vida de las personas.

Justificación del problema

Desde el origen del fondo a la actualidad han transcurrido 24 años, periodo en que se observa una ampliación de las necesidades del sector de la lectura y el libro. Los datos sustentan que todavía es necesario seguir invirtiendo en fomentar la lectura, y que al hacerlo resulta primordial no separarla de la comprensión lectora. No existe duda, de la importancia de la lectura en el desarrollo de las personas y las sociedades (Ayodele, Gabriel y Opeyemi, 2002; OCDE, 2010; Agencia de la Calidad, 2016), y tal como se establece en la Ley, la lectura es fundamental en crear identidad y transmitir cultura. Por último, es importante agregar, que Chile ha suscrito diferentes pactos internacionales que promueven los derechos de los individuos a educación, cultura y a la diversidad de expresiones culturales¹³.

¹³ Estos pactos y acuerdos son: Declaración Universal de los Derechos Humanos (suscrita en 1948); Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (suscrito en 1966 y ratificado en 1972); Convención americana sobre derechos humanos pacto de San José de Costa Rica (suscrito en 1969 y ratificado en 1990); y Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales (suscrito en 2005 y ratificado en 2007).

La lectura y el libro son considerados bienes públicos de interés social, que genera externalidades positivas y es una fuente importante de valores, conocimiento e información cuya producción es de interés para la sociedad. Se debe fomentar su difusión, dado que, a causa de la falta de información, las personas tienden a subestimar el beneficio que deriva de determinados bienes culturales. En este sentido, como señala Bourdieu (2010) la lectura, ha dejado de ser considerada por las personas como el principal instrumento de “culturización”, por lo que su permanencia en la sociedad dependerá de la fuerza con la que esté arraigada la creencia sobre el valor de su consumo. Por lo que, resulta necesario para reafirmar esta creencia, existan políticas para ello y una necesaria intervención del Estado.

Asimismo, se evidencia un diagnóstico pertinente que permite justificar la intervención del Estado. La información estadística ha aumentado con el tiempo y permite respaldar la existencia de un problema, no en su origen, pero sí en la actualidad. La política del libro y lectura está orientada a cumplir con este problema. Ahora bien, es importante consignar, que se debe dar mayor énfasis a que si bien, esta es una política universal, lo información estadísticas revela que son las poblaciones más vulnerables las que deben mejorar en mayor medida sus hábitos y prácticas de lectura, así como la comprensión lectora. En este sentido, en el diseño de la política y de sus acciones debería estar identificada la población de este segmento a la que se pretende abordar y a la que se está abordando actualmente para visibilizar de mejor manera las acciones que se está llevando a cabo con ella.

Como complemento de lo anterior, el desarrollo de la industria del libro es un importante aporte económico para el desarrollo del país y de su capital humano. Donde se presenta un amplio reconocimiento al aporte de las industrias culturales entre las que se encuentra el ámbito editorial. Asimismo, la participación y consumo cultural, en general, tiene un marcado comportamiento de clase, y es deber del Estado fomentar la equidad dado que son aquellos grupos más marginalizados quienes poseen los índices de lectura y comprensión más bajo.

Estrategia

Los estados latinoamericanos han cumplido un rol fundamental en la configuración del escenario cultural actual, en cuanto agentes promotores de la lectura, prescriptores de contenidos culturales, productor de contenidos, facilitador de infraestructuras socio-tecnológicas, como agente fiscal y regulador de la relación entre privados (Cerlalc, 2013). La promoción del sector de la lectura y el libro también ha sido objeto de preocupación por los Estados. En América Latina, México es un caso paradigmático en la promoción del sector de la lectura y el libro. Desde los inicios del siglo XX ha desarrollado políticas del libro y la lectura orientadas a reducir la tasa de analfabetismo. Principalmente, la estrategia mexicana consideró la publicación de libros de textos escolares por parte del Estado. Dicha estrategia encuentra uno de sus puntos más importantes en la década de 1970, cuando se creó la Comisión Nacional de los libros de texto gratuitos, que buscaba proveer de libros a las escuelas públicas. Esta estrategia surge desde la convicción que el acceso al libro es un elemento esencial para la promoción de la lectura.

Tres áreas de acción han sido tradicionalmente relevantes para la incidencia de los estados en la promoción de este sector: compras gubernamentales, bibliotecas públicas y escuelas públicas. Estos ámbitos se han ampliado progresivamente, incorporando programas de fomento de la lectura, apoyo a la industria, fomento de la investigación, programas de promoción de la lectura, entre otros. Actualmente, el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina (CERLALC) señala que los Estados tienen dos responsabilidades principales en el desarrollo de sociedades lectoras. La primera, refiere a la facultad de diseñar e implementar acciones de

promoción de la lectura y el libro; la segunda es facilitar los espacios para la promoción de la lectura, especialmente las bibliotecas¹⁴.

Tal como se muestra en el modelo de cambio (Figura 1), la estrategia del FNLL involucra dos niveles. Por una parte, la creación del Fondo supone la definición respecto al tipo de institucionalidad a cargo del fomento del libro y la lectura y la definición de las orientaciones para su desarrollo. En este ámbito, se reconocen cuatro hitos esenciales: su propia creación (FNLL), la formación del CNLL¹⁵, la creación del Plan Nacional de la Lectura (2010 y 2015) y la elaboración de la Política Nacional de la Lectura y el Libro (2006 y 2015). Por otra parte, la institucionalidad establecida ha definido la formulación e implementación de determinados componentes (bienes y/o servicios) para dar respuesta a las necesidades de la oferta y la demanda del ámbito del libro y la lectura, a saber: Premios, Concurso de proyectos y Adquisiciones, en 1993, e Internacionalización, en 2011. Estos componentes involucran la contribución directa mediante la entrega de ayudas económicas que se asignan vía concurso o licitación pública.

El modelo institucional adoptado por el FNLL ha sido definido como Estado patrocinador (Benavente & Larraín, 2016)¹⁶, y su ejemplo paradigmático es el Reino Unido, aunque, también, ha sido replicado por otros países anglosajones (Australia, Nueva Zelandia y Canadá). Benavente y Larraín (2016) apuntan que este tipo de mecanismos han sido buenos sistemas para garantizar la sostenibilidad y continuidad de organizaciones culturales en los países. Su principal ventaja recae en la atribución a un consejo independiente del gobierno de turno las definiciones del sector del libro y la lectura. Esta resolución, de carácter político, sitúa a Chile junto a fórmulas

¹⁴ En su documento Nueva agenda por el libro y la lectura. Recomendaciones para Políticas Públicas en Iberoamérica (2013) el CERLALC entrega 214 recomendaciones de políticas públicas en cinco áreas: contexto global y regional, entorno tecnológico, la lectura y la escritura como herramientas para la democracia, los mediadores, la cadena de valor, y los roles del estado. El rol del Estado se define específicamente en seis dimensiones: estrategias gubernamentales, compras estatales, los programas escolares de inclusión digital, políticas de acceso abierto, investigación e innovación, la integración regional e internacional. En relación al Estado, se plantea la necesidad de elaborar estrategias gubernamentales que promuevan una imagen positiva del libro y la lectura acorde a los tiempos actuales; en relación a las compras estatales se señala la importancia de optimizar recursos públicos asegurando precios bajos para las compras estatales, participación de distintos agentes del ecosistema del libro en la selección y provisión de libros (usuarios de bibliotecas, librerías) y facilitar la toma de decisiones a través de un catálogo nacional. A nivel escolar se menciona que es relevante avanzar en inclusión digital, también se señala la elaboración de políticas de acceso abierto a través de la digitalización.

¹⁵ La Ley 19.227 se determina el tipo de composición del Consejo, el cual debe responder a los siguientes criterios: Un representante del Ministro, quien lo preside, un representante del presidente de la República, el director de la Dibam o su representante, dos académicos de reconocido prestigio designados por el Consejo de Rectores, dos escritores asignados por la Asociación de Escritores más reconocida, dos representantes ligados a la actividad editorial, un profesional de la educación con experiencia en la promoción de la lectura y un profesional de la bibliotecología.

¹⁶ Recogemos los tipos de institucionalidad cultural expuesta por Benavente y Larraín (2016), quienes, además del Estado patrocinador, reconocen otros tres tipos de institucionalidad:

Estado facilitador: “Mecanismos de apoyo principalmente orientados a promover la participación del mundo privado en el financiamiento del sector cultural. Políticas de apoyo fiscal indirecto en que el Estado otorga exenciones tributarias para individuos y corporaciones que financian proyectos u organizaciones culturales” (Benavente & Larraín, 2016, pág. 125). El ejemplo paradigmático de este tipo de intervención es Estados Unidos.

Estado arquitecto: “El apoyo público al desarrollo artístico y cultural se realiza a través de un Ministerio de Cultura principalmente con un criterio de bienestar social (Benavente & Larraín, 2016, pág. 126). Los autores ejemplifican este tipo de institucionalidad en Francia, donde existe una figura única responsable de la política cultural y artística del país, el ministro.

Estado ingeniero: El Estado controla los medios de producción artística y cultural. Fue una institución relevante en parte importante del siglo XX.

institucionales similares al de España, Portugal, Australia, que se caracterizan por tener un desarrollo institucional de agencias o administraciones públicas especializadas en cultura.

El funcionamiento institucional del FNLL ha sido desarrollado a través de la elaboración y puesta en marcha de dos instrumentos: las Políticas Nacionales del Libro y la Lectura y los Planes Nacionales de la Lectura, los que responden a la necesidad por contar con políticas públicas específicas para el sector. Actualmente, la PNLL 2015-2020, define cinco ámbitos de acción: Lectura, Creación, Patrimonio bibliográfico, Industria e internacionalización y Marco jurídico e institucional; los cuales tienen propósitos y medidas asociadas. Cabe notar que esta Política establece lineamientos que exceden al FNLL. Es decir, plantea un desarrollo del sector del libro y la lectura de modo transversal, lo cual involucra a distintas entidades públicas, organizaciones privadas y a la sociedad civil. Esta perspectiva es adecuada para enfrentar un problema que involucra múltiples dimensiones y da respuesta al desarrollo histórico del sector, donde el mundo público (de diversas áreas), las organizaciones privadas y la sociedad civil cumplen importantes roles. No obstante, consideramos importante que esta comprensión tenga un correlato jurídico que actualice las definiciones de la Ley 19.227 y establezca responsabilidades y funciones a las distintas instituciones públicas que colaboran en la implementación de la Política.

Cabe destacar que el contexto institucional (y las causales del problema asociadas a esta dimensión) son abordadas por el FNLL y se evidencian importantes avances. La evolución del modelo institucional ha estado marcada por la incorporación de dos dimensiones: la participación y el desarrollo de políticas locales. En efecto, la revisión de la estrategia institucional del FNLL permite identificar el rol clave que la PNLL 2015-2020 y el PNL 2015-2020, al igual que sus predecesores, han tenido en la instalación de la participación como un principio orientador del FNLL y el desarrollo del sector de la lectura y el libro. Esta perspectiva ha supuesto el desafío de involucrar y articular a los diferentes actores del sector, tanto del ámbito público como privado. En este sentido, uno de los principales logros del FNLL es haber establecido mecanismos de participación, que son reconocidos y valorados por los actores del sector.

Lo anterior es acompañado por el desarrollo de un modelo que avanza en la elaboración de políticas específicas para cada región y localidad. El paso más significativo en este ámbito es el PNLL 2015-2020. Si bien su elaboración requiere la articulación de las instituciones participantes, se observa que a nivel regional las instituciones replican los lineamientos establecidos por nivel central. Esto último es observado como una debilidad del diseño institucional, en tanto impide que las definiciones de los planes regionales de la lectura se materialicen en iniciativas y programas diseñados e implementados por las regiones.

Junto a lo anterior, es importante que el FNLL revise los mecanismos de articulación entre los componentes. Si bien desde el CNCA se señala que la coordinación interna está definida en la PNLL 2015-2020, dicho documento establece orientaciones y objetivos, sin abordar en profundidad el rol del FNLL en la promoción del sector de la lectura y el libro. Lo anterior es refrendado por los actores del sector, quienes manifiestan la necesidad de avanzar en la articulación de los diferentes componentes, de modo de contar con una mirada y discurso común respecto a su ejecución, la cual explique la relación de los componentes con el problema del Fondo y establezca los ámbitos causales que se abordan. Desde la perspectiva de esta evaluación, resulta relevante la experiencia de España, donde a través de la Subdirección General de Promoción del Libro y la Lectura y las Letras Españolas (entidad similar al CNLL) establece tres áreas de acción: Promoción del libro, Promoción de la lectura y Promoción de las letras españolas. Esta división funciona de modo operativo, por lo tanto, no implica una comprensión escindida del fenómeno de la lectura y el libro, sino un diseño estratégico que reconoce áreas específicas de acción que responden a ámbitos esenciales del sector. A diferencia del FNLL, este diseño permite visualizar con mayor claridad la orientación de las acciones de la política pública.

A nivel de oferta, el FNLL contribuye a mejorar las condiciones de acceso a los materiales de lectura y generar instancias de fomento de los hábitos lectores. Esto lo realiza, principalmente, a través de la contribución directa de ayudas económicas, vía concurso, a organizaciones privadas y personas naturales. Este mecanismo se reconoce en los siguientes componentes: Concurso de Proyectos e Internacionalización. En el caso del componente adquisiciones, el proceso de asignación de fondo implica un proceso de licitación.

Una de las principales críticas a este tipo de ayudas directas (subsidios) cuestiona sus efectos distributivos. Es decir, se estaría financiando la producción de bienes y servicios para las clases altas y medias que tienen mayor relación y contacto con el libro y la lectura. La evaluación carece de evidencia para evaluar si esta situación ocurre, principalmente, en el Concurso de Proyectos. No obstante, cabe señalar que este último componente incorpora en sus criterios de evaluación el impacto social de las iniciativas financiadas. Por lo tanto, se reconoce la existencia de un mecanismo que contribuye a evitar esta situación, aun cuando no se puede asegurar que sea un esfuerzo suficiente para evitarlo.

Esta estrategia de financiamiento también es ocupada por otros países con una participación relevante del Estado en el desarrollo del sector cultural, como Francia y Gran Bretaña. Este último caso es interesante de observar. El Arts Council England también considera la entrega de recursos, tanto a personas naturales como organizaciones, a través de concursos. En comparación a la estrategia de financiamiento del FNLL, se reconocen las siguientes diferencias en el diseño:

- Inclusión de financiamiento para organizaciones (bibliotecas, editoriales, fundaciones, centros de investigación, etc.) de forma regular (periodo de tres años).
- En el concurso de proyecto fija estrategias que consideran ciclos de tres años.
- Evaluación de las iniciativas financiadas.

Desde la perspectiva de la evaluación, es relevante considerar la incorporación de fondos permanentes (al menos en un periodo) para iniciativas que presenten buenos resultados e impactos positivos en el sector de la lectura y el libro. Esto último, está relacionado con la configuración de una estrategia específica para la entrega de recursos que puede responder a un periodo de tres años, donde se establezcan áreas y beneficiarios prioritarios y que requiere establecer un sistema de evaluación de las iniciativas financiadas para identificar los resultados obtenidos y considerar su pertinencia.

Las bibliotecas públicas son abordadas por el FNLL, principal y directamente, por el componente Adquisiciones. Este tipo de estrategia responde a la necesidad de proveerlas de libros nacionales. Sin embargo, el componente presenta una serie de nudos problemático en su diseño, que provienen de disposiciones establecidas en la Ley 19.227, las que se indican a continuación:

- La Ley establece que el libro es un formato impreso, lo que impide la compra de libros nacionales digitales.
- La Ley establece un número máximo de ejemplares (300) por título. Esta cantidad no logra cubrir la totalidad de las bibliotecas públicas del país (452). Por lo tanto, el componente no logra cubrir la totalidad de bibliotecas públicas del país.

Además, el componente no es responsable de la distribución de los títulos, por lo tanto, no tiene incidencia en las bibliotecas que son beneficiarias ni tienen información respecto al préstamo de los títulos adquiridos. Lo anterior plantea la pregunta sobre la pertinencia del programa como parte del FNLL. Actualmente, el rol del FNLL en su implementación está enmarcado en el proceso de convocatoria, selección y compra sin incluir la distribución de

los libros en las bibliotecas ni vincularse con las necesidades de estos servicios sobre prácticas lectoras, respecto a los títulos requeridos. Desde la perspectiva de esta evaluación, el componente tendría mayor posibilidad de contribuir al acceso de la población a libros nacionales si su ejecución fuese responsabilidad de la Dibam, porque de ella depende gran parte de la ejecución de este componente.

Por último, el FNLL impulsa la creación nacional desde distintos componentes. En particular, Premios está asociado al reconocimiento del acervo cultural del país. Si bien este es un componente esencial en una política del libro y la lectura, se desconoce el impacto que genera en la población (es necesario evaluar su impacto para establecer mejoras a los mecanismos de difusión).

El análisis de la oferta permite concluir que la demanda es abordada por el FNLL, en tanto, provee de bienes y servicios que buscan hacer de la lectura una actividad relevante en la vida de las personas y del conjunto de la sociedad chilena por el carácter de bien público que ellos tienen. No obstante, los antecedentes revisados no permiten reconocer que el FNLL establezca criterios de focalización para la población. Este aspecto es relevante, pues tanto los hábitos lectores como la comprensión lectora afectan de diferentes formas a los grupos de población, ya sea se consideren las diferencias de edad o socioeconómicas. Estas dos variables son relevantes en el comportamiento de las personas en relación a sus preferencias culturales (Bourdieu, 1998; Catalán, 2005; Gayo, 2009). Por lo tanto, el FNLL debe incorporar estrategias particulares para grupos de interés y articular con las instituciones pertinentes el tema de la comprensión lectora, el cual no es exclusivo de la institución responsable ni de este programa, sino transversal a las instituciones que trabajan el tema de la lectura.

Mirado en su conjunto el funcionamiento del FNLL, la estrategia implementada por el FNLL aborda la actual formulación del problema, el cual apunta a los bajos índices de lectura y comprensión lectora de la población. Se trata de dos fenómenos que están estrechamente relacionados, sobre todo, en atención a la lectura por goce. La evidencia (OCDE, 2010) muestra que la lectura por propósitos recreativos incide positivamente en el desarrollo de competencias lectoras. En este sentido, el equipo evaluador estima adecuado que el Fondo aborde ambos fenómenos, desde una perspectiva transversal, que implique la articulación interinstitucional establecida en la PNLL 2015-2020. No obstante, al examinar la distribución del presupuesto del FNLL (Antecedentes), se observa que durante el periodo 2012-2017, el Concurso de Proyectos concentra, en promedio, el 63% del Fondo; mientras que este porcentaje equivale al 13% en el componente Plan Nacional de la Lectura. Estos datos permiten cuestionarse si realmente la focalización de los recursos está puesta para solucionar el problema y la causa inicial del financiamiento, en tanto, el componente ligado a la promoción de la lectura tiene una proporción inferior en relación a la entrega de subvenciones al sector de la lectura y el libro.

Conclusiones

Desde el momento de su creación hasta la actualidad, el sector de la lectura y el libro ha cambiado profundamente. Al analizar el modelo teórico que está detrás del FNLL, es importante consignar, que esta política tiene en su base la valoración del libro y la lectura como elementos primordiales en el “desarrollo de la identidad y formación” de la población. Lo que justifica la intervención en el valor de bien público que tiene el libro y la lectura en la sociedad por las externalidades positivas que genera, y por ser una fuente de valores, conocimiento e información de interés diverso para todas las personas. Este valor, se mantiene en el tiempo, pero es afectado por otras actividades asociadas a la cultura de la imagen a inicios de la década de 1990. Hoy, se ha incorporado un amplio reconocimiento de las prácticas lectoras como un fenómeno dinámico y amplio, que involucra diferentes tipos de lectura (género y formato). Estos cambios han sido considerados en el FNLL, lo que ha implicado la

actualización de su diagnóstico y la modificación de su estrategia, aunque no en su instrumento de origen que se mantiene sin cambios hasta la actualidad: la Ley 19.227.

En cuanto al **diagnóstico**, es importante señalar que la necesidad que da origen al programa se define en términos muy generales en sus inicios, en el año 1993. Lo que, sin duda, constituye una debilidad importante. No se cuenta con evidencia estadísticas de la situación de los hábitos lectores de la población en esa época, así como del estado de ese momento de la industria del libro, su comercialización, y acceso a bibliotecas, u otras necesidades asociadas al sector, tanto a nivel nacional como regional. No obstante, dado los cambios institucionales que se han desarrollado (creación del CNLL, posteriormente del CNCA) con la formulación de políticas y planes que dan cuenta de un mejor conocimiento del sector y sus necesidades con información basada en evidencia cuantitativa y cualitativa, ha mejorado esta situación. Así, en la década el 2000 el Fondo redefine su problema a partir de antecedentes que fundamentan en mayor medida su necesidad y expanden el problema de los bajos índices de lectura y suman la baja comprensión lectora de la población. Lo cierto es que la promoción de hábitos lectores en la población responde a múltiples factores y requiere de una mirada transversal, que convoca los diferentes actores. En este sentido, la elaboración del PNLL 2015-2020 significa un avance importante en actualizar la comprensión del sector de la lectura y el libro. Además, el diagnóstico que sustenta la Política permite observar avances desde el origen a la actualidad y confirmar que el problema que se busca resolver es de largo plazo.

Cabe recordar que, junto con la negativa percepción de los hábitos lectores de la población, el FNLL debe su surgimiento a la instalación de una agenda del sector de la lectura y el libro que demandó la creación de una institucionalidad específica para el sector. Así, por un lado, la **estrategia** del Fondo ha desarrollado e impulsado procesos de reflexión y reflexión sobre las políticas públicas para el desarrollo de la lectura y el libro. Este desarrollo institucional consigna como sus hitos más significativos la elaboración del Plan Nacional de la Lectura y la Política Nacional del Libro y la Lectura. En este sentido, el Consejo ha sido un actor clave en la convocatoria, sistematización y socialización de los requerimientos y demandas del sector, lo que ha dado una adecuada respuesta a las causales asociadas al contexto institucional.

No obstante, respecto al desarrollo institucional, todavía se observa la necesidad de seguir mejorando la articulación y mecanismos de coordinación tanto a nivel intrainstitucional, interinstitucional y en el ámbito público-privado; generar mayor financiamiento y diseñar políticas que permitan orientar y organizar las acciones que el Fondo involucra. En particular, es un desafío del FNLL establecer mecanismos para asegurar la implementación de diseños regionales de desarrollo del sector y su coordinación con las políticas emanadas a nivel central por las instituciones públicas que se articulan en torno a la lectura y el libro.

Para abordar las causales asociadas a la oferta, la estrategia del FNLL provee de bienes y servicios que contribuyen al acceso de la población a la lectura y el libro. En su origen, el Fondo se inicia con tres componentes: Premios Literarios, Adquisiciones de Libros para Bibliotecas Públicas y Concursos de Proyectos, los que se mantienen hasta el día de hoy. Posteriormente, se incluye el componente de Internacionalización y Plan de la Lectura (este último, desde el CNCA, con la implementación del programa Diálogos en Movimientos). Los objetivos del fondo, que fueron categorizados en fomento a la lectura, internacionalización, mejoras en infraestructura, sistematización y profesionalización, y el fomento a la creación, se están cumpliendo en la medida que la estrategia responde a ellos. Además, en términos generales, es importante señalar que los actuales componentes del FNLL responden a diseños de promoción de la lectura y el libro similares a los desarrollados en otros países (Francia, España, México, Gran Bretaña). Históricamente, el apoyo del Estado a este sector ha estado relacionado con las compras públicas, las bibliotecas y el ámbito educacional. Progresivamente, estos ámbitos se han ampliado, involucrando iniciativas de fomento de la lectura. El FNLL ha sabido adaptarse a esta evolución. Es

posible, por lo tanto, consignar que los componentes han incorporado las nuevas dimensiones del fomento de la lectura.

Sin embargo, la evaluación muestra que no existe un diseño estratégico articulado para los componentes del FNLL. Esto último genera que aún no se perciba una visión común respecto a su funcionamiento y propósito. En este sentido, la experiencia internacional muestra que es importante contar con áreas estratégicas, a las cuales estén asociados los componentes del FNLL. Esto último se observa en el modelo de fomento de la lectura de España, donde se identifican tres áreas: Lectura, Libro y Letras españolas.

Uno de los elementos más sensible en la definición de una estrategia lo constituye la dotación de recursos, en particular, de profesionales a cargo de la ejecución de las actividades de los componentes. Sin embargo, una limitación de esta evaluación es la escasa información entregada para evaluar si el recurso humano es suficiente para el cumplimiento de las actividades comprometidas y de los objetivos. No obstante aquello, el proceso de levantamiento de información permitió recoger que, al menos, en el desarrollo del Plan, tanto a nivel nacional como regional, el personal es insuficiente para la magnitud de acciones que se deben articular e implementar. Por ejemplo, el coordinador regional del CNCA debe impulsar la mayoría de las acciones relacionadas con la línea de fomento del CNCA, además de sus tareas en relación al Plan de la Lectura. Por lo que sería, necesario evaluar de manera más específica esta situación con respecto a cada uno de los componentes, y cómo se distribuyen las tareas en cada uno de estos en las diferentes regiones.

Respecto a los componentes, cada uno de estos identifica una población objetivo para quienes están dirigidos los diferentes instrumentos, sin embargo, no se presentan estudios que la cuantifiquen, lo que impide determinar su cobertura real y evaluar el impacto que alcanza, así como los resultados de cobertura y focalización. Esto sin duda, donde cobra mayor relevancia es en el componente de concurso de proyectos y plan nacional de lectura 2015-2020. El primero por la cantidad de recursos que entrega y donde se desconoce el perfil de los beneficiarios, y el segundo por la amplitud de actores con los que se debe trabajar.

Respecto a cada uno de estos componentes, es posible concluir:

- Premios Nacionales ha aumentado a la fecha y se han expandido en categorías, público objetivo e incluyen, la categoría iberoamericana. Para el equipo evaluador, este componente responde adecuadamente a la necesidad de reconocer y apoyar la creación nacional. Ha mostrado un importante grado de flexibilidad al incorporar progresivamente categorías que son parte del sector. No obstante, es importante revisar la estrategia de difusión, la cual, actualmente, es acotada.
- El Fondo ha optado por un mecanismo de entrega de recursos a organizaciones privadas y personas naturales vía concurso (componente concurso de Proyectos e Internacionalización). Esta estrategia de financiamiento ha sido adoptada por países como Gran Bretaña y Francia. Desde la perspectiva de la evaluación, es un mecanismo adecuado que ha permitido el desarrollo del sector en las últimas décadas; percepción que es compartida por los actores involucrados. No obstante, es relevante señalar que el modelo de financiamiento no involucra procesos de evaluación de las iniciativas; los proyectos que pueden estar generando buenos resultados e impactos positivos no cuentan con mecanismos de financiamiento que permitan su desarrollo en ciclos temporales mayores a 12 meses (tiempo máximo para la ejecución del proyecto). Asimismo, estos componentes no consideran estrategias que establezcan un periodo de tiempo y objetivos asociados. Este tipo de diseño permitiría orientar los recursos de mejor forma y establecer ámbitos y beneficiarios prioritarios.
- El componente Adquisiciones no ha sufrido mayores modificaciones dado que presenta una menor flexibilidad en el marco jurídico. Este componente se hace cargo de un ámbito estratégico en el fomento de la lectura y el libro. Sin embargo, dado el diseño asociado a su implementación, la evaluación concluye

que es necesario revisar la pertinencia de este componente en el FNLL. Actualmente, su ejecución por parte del Fondo se acota a la convocatoria, selección y compra, sin intervenir en la distribución y difusión de los libros en los servicios bibliotecarios, ni desarrollo de prácticas de lectura asociados a ellos.

En cuanto a la demanda, la evaluación concluye que la estrategia del FNLL aborda de forma parcial esta dimensión. Si bien provee de bienes y servicios para el conjunto de la sociedad chilena, no establece estrategias particulares para poblaciones de interés. Esto último es particularmente relevante en atención a las determinantes que explican el comportamiento y las preferencias culturales de las personas, donde variables por la edad y el nivel socioeconómico tiene un rol primordial. En particular esta última característica es relevante al considerar el diseño de estrategias de fomento a la lectura y el libro, en tanto, el consumo y la participación cultural tiene un marcado sesgo clasista. Por lo tanto, es necesario que se fomente una mayor equidad en el acceso a estos bienes y servicios en los sectores vulnerables y marginalizados de la población, para así no seguir reproduciendo desigualdad social en el país.

Por último, como se indicó, el modelo de cambio permite reconocer evoluciones y desarrollos del sector de la lectura y el libro durante el periodo de funcionamiento del FNLL. En cuanto a los **cambios y resultados**, es posible reconocer modificaciones en las tres dimensiones causales del problema, a saber: contexto institucional, oferta de servicios y demandas. Por ejemplo, destaca el aumento del reconocimiento de la lectura como un problema transversal a las instituciones y servicios del Estado (contexto institucional), el aumento de la producción editorial (oferta) y la mayor valoración social respecto a la importancia de la lectura y la comprensión lectora (demanda).

Recomendaciones

1. Actualizar el marco jurídico que da origen al FNLL, de modo de incluir los cambios en la concepción del libro y sus formatos, tipos de lectura, y proveer a la Política Nacional de la Lectura y el Libro un sustento legal que establezca las funciones y responsabilidades de las instituciones que colaboran en su implementación y definir, a la Política como un elemento central como mecanismo orientador.
2. Mantener un diagnóstico actualizado sobre la situación del sector del libro y la lectura y de sus agentes, tanto a nivel nacional como regional, que entregue información basada en evidencia para cada uno de los componentes del Fondo. Lo anterior es fundamental para contar con información clave así definir estrategias de acción y metas, toma de decisiones y acciones del programa en su totalidad como en cada uno de sus componentes. De este modo, el FNLL contará con una estrategia específica (que reconozca áreas estratégicas) y conocida por todos los actores del sector. En particular, para el Concurso de Proyectos, que se lleva el 67% del Fondo, es necesario revisar las áreas, líneas y modalidades que aborda, además de contar con una caracterización de los postulantes de este componente, y que incluya la situación socio-laboral de los creadores.
2. Elaborar una línea base de beneficiarios, identificando la población objetivo de cada componente con sus respectivas áreas, líneas y modalidades. Realizar un seguimiento en el tiempo de estos beneficiarios. Para esto último se sugiere utilizar las diferentes encuestas que son representativas a nivel nacional: CASEN, ELPI, Consumo Cultural, Comportamiento Lector. El objetivo de esto es dimensionar y caracterizar la población objetivo de cada componente, estimar la cobertura existente sin sesgos y definir metas de cobertura y focalización.
3. Es importante contar con información cualitativa de caracterización y trayectoria temporal de los beneficiarios según disciplinas y/o líneas de interés. En este sentido, especial mención la hacemos con el Plan

Nacional, donde es necesario identificar la población donde se podría focalizar: primeros quintiles, tercera edad, primera infancia, escolares, etc.

4. Considerar como parte de la estrategia institucional la PNLL 2015-2020 y el PNL 2015-2020. Este último fue presentado como parte de los componentes del FNLL; sin embargo, su diseño responde a cuestiones del funcionamiento institucional del CNLL (por ejemplo, diseño de políticas participativas), por sobre la entrega de bienes y/o servicios.
5. Respecto a los componentes que entregan recursos vía concurso:
 - Generar un sistema de seguimiento y monitoreo de los proyectos adjudicados, así como de los postulantes en los componentes que implique asignación de recursos. En particular, se recomienda realizar un sistema de monitoreo y evaluación de los concursos de proyectos, estableciendo indicadores de calidad apropiados para ellos.
 - Establecer líneas de apoyo para proyectos que lo requieran, en base a resultados exitosos e impactos positivos.
 - Establecer una estrategia asociada a un periodo de tiempo que permita determinar áreas prioritarias y esté asociada a objetivos y metas.
6. Realizar estudios de sostenibilidad de la industria del libro y su cadena de producción. Es reconocido que, sin la intervención del Estado, la industria nacional, disminuiría significativamente su producción. No obstante, es importante establecer los alcances del apoyo del Estado, de modo de evitar situaciones de captura. Junto con ello, realizar estudios de demanda de recursos del Fondo por parte de escritores y agentes del sector, con el fin de determinar requerimientos de financiamiento de los distintos tipos de beneficiarios y las fuentes alternativas de financiamiento con que cuentan. La postulación y adjudicación ha ido en aumento en los últimos años.
7. Revisar la pertinencia del componente Adquisiciones en el FNLL. En particular, se sugiere evaluar la factibilidad de alojar su ejecución en la DIBAM o entregar mayores recursos y atribuciones al FNLL para su desarrollo (distribución de los títulos).
8. Incorporar componentes destinados a la gestión, intercambio, difusión masiva y sistemática de producción y del conocimiento que genera el programa. No existe información suficiente sobre los productos que se obtienen de los concursos de proyectos y generar una plataforma de conocimiento de los proyectos adjudicados en cada una de las líneas.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE**

AGOSTO 2018

ORD. N° 280

MAT.: Respuesta a Informe Final Evaluación Focalizada de Ámbito, Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura.

ANT.: Oficio ordinario N° 1.594, de fecha 21 de agosto de 2018, del Sr. Rodrigo Cerda Norambuena, Director de Presupuestos.

SANTIAGO, 04 SEP 2018

DE : SRA. CONSUELO VALDÉS CHADWICK
MINISTRA DE LAS CULTURAS, LAS ARTES y EL PATRIMONIO

A : SR. RODRIGO CERDA NORAMBUENA
DIRECTOR
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Estimado Sr. Director:

1. Que he tomado conocimiento del oficio de la referencia, por el cual se envía "*Informe Final Evaluación Focalizada de Ámbito, Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura*", en razón de lo cual informo a usted que se ha valorado positivamente el proceso de evaluación, coordinado por la DIPRES, toda vez que nos entrega elementos de análisis que nos permitirán mejorar nuestros planes y programas en dicho ámbito, entendiéndolo como una gran oportunidad para mejorar nuestro servicio a la ciudadanía, precisamente en instancias de pleno proceso de implementación de la nueva institucionalidad cultural, artística y patrimonial.
2. Que, respecto del proceso en general, es pertinente indicar lo siguiente:
 - a) La evaluación de los programas públicos resulta del todo relevante para nuestra institución y para la actual Administración, por cuanto su objetivo comprende la evaluación del diseño y la gestión de los mismos, lo que sin duda contribuye al mejoramiento de los procesos destinados al cumplimiento de los propósitos institucionales y la eficiente asignación de recursos. Específicamente, para la evaluación focalizada de ámbito del Fondo de Fomento de la Lectura y el Libro, se evidenciaron aspectos que, desde su origen en el año 1993 hasta la fecha, requieren de una actualización y revisión.
 - b) Reconocemos como favorable el trabajo del panel de expertos que llevó adelante esta evaluación, quienes consideraron e integraron los aspectos relevados por la institución, en las instancias de entrevistas, respecto del desempeño e historia del Fondo de Fomento de la Lectura y el Libro, reflejando de manera acabada las fortalezas y también detectando los aspectos que deben ser revisados y mejorados.
 - c) El Fondo de Fomento de la Lectura y el Libro es parte integrante del proceso de implementación del Plan Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020, formulada con amplios consensos y participación de los

actores que forman parte del ecosistema del libro, instrumento que formó parte de la evaluación, a modo de contexto de las necesidades del sector y los compromisos del Estado en esta materia. En tal sentido las conclusiones y recomendaciones de la presente evaluación, constituirán antecedentes y contenidos a incluir en la próxima formulación de la Política Nacional de la Lectura y el Libro 2021-2026.

3. Que, respecto del Informe Final de Evaluación, es pertinente indicar lo siguiente:
 - a) El informe final muestra el resultado de la labor realizada durante los meses en que se llevó a cabo la evaluación. El diagnóstico, conclusiones y recomendaciones emanadas nos parecen pertinentes, coherentes y con sentido de comprensión del propósito del Fondo.
 - b) La evaluación concluye que los objetivos del Fondo se están cumpliendo favorablemente en la medida que la estrategia responde a ellos, al tiempo que los actuales bienes y servicios entregados a la ciudadanía responden a las necesidades del sector, y que sus diseños de promoción son similares a los desarrollados en otros países. Al mismo tiempo, se plantean propuestas y orientaciones técnicas que la perfeccionan, las que integraremos en nuestro quehacer.
 - c) Finalmente, a partir de la información levantada por la evaluación, se concluye que la identificación y la definición del problema de intervención, en el momento en que se creó el Fondo del Fomento del Libro y de la Lectura, es un proceso que requiere de un mayor análisis. El déficit de elementos diagnósticos, propició que la estrategia de intervención haya tenido una serie de ajustes en el tiempo, toda vez que se realizaron estudios de seguimiento y evaluación para atender con mayor precisión los nuevos requerimientos del sector y de la ciudadanía en este ámbito. Entendemos entonces que el dinamismo que ha tenido el desarrollo y ejecución del Fondo, supone el análisis actualizado de las necesidades y, tal como lo indica la evaluación, considerar la modernización de la ley N° 19.227, que da origen al mismo.
4. Que, respecto de los resultados y recomendaciones, es pertinente indicar lo siguiente:
 - a) A partir de los resultados, conclusiones y recomendaciones emitidas por el Panel de Expertos, este Ministerio considera relevante la coherencia evidenciada entre la implementación de los bienes y servicios que entrega el Fondo y el impacto que ello genera en solucionar el problema ciudadano vinculado al libro y la lectura.
 - b) Asumimos el desafío de trabajar en el análisis y factibilidad de integración de las recomendaciones indicadas, con el fin de mejorar las acciones relacionadas con la administración del Fondo. En especial, prestaremos atención en aquellas recomendaciones que sugieren estudios de trayectorias de población objetivo, que nos permitirá dimensionar con mayor precisión, metas y coberturas. Nuestro compromiso respecto de cada una de las recomendaciones será viable, responsable y en coherencia con las definiciones estratégicas, objetivos y prioridades gubernamentales del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

- c) Es importante destacar el trabajo articulado que se ha generado con los diferentes actores públicos y privados, a partir de la Política Nacional del Libro y la Lectura. Así también ha sido relevante el impulso de formulación de Planes Regionales de Lectura, a través de los cuales se busca apoyar un proceso real de descentralización, alojando el liderazgo y los recursos en cada región, y estableciendo líneas estratégicas que orienten de manera global el accionar de cada territorio.
- d) Como Ministerio tenemos el gran desafío del diseño de la próxima política sectorial del libro y la lectura, con miras al período 2021-2026, en el contexto del recién creado Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, proceso en el cual esta evaluación será un insumo relevante para nuestra gestión.
5. Finalmente, aprovecho la oportunidad de agradecer el trabajo realizado por el equipo del Departamento de Evaluación de la Dirección de Presupuestos, como también el trabajo realizado por el Panel de Expertos, que, en conjunto con los equipos de trabajo de la Secretaría Ejecutiva del Fondo de Fomento del Libro y la Lectura, y del Departamento de Planificación y Presupuesto de este Ministerio, permitieron contar con tan valiosa información.

Sin otro particular, saluda atentamente al Sr. Director,


 **CONSUELO VALDÉS CHADWICK**
Ministra

Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio



JCS/EOF/DIM/
DISTRIBUCION:

- 1.- Gabinete Ministra.
- 2.- Subsecretaría de las Culturas y las Artes.
- 3.- Departamento de Planificación y Presupuesto de la Subsecretaría de las Culturas y las Artes.
- 4.- Departamento de Fomento de las Artes de la Subsecretaría de las Culturas y las Artes.