

## SOBRE LOS MODELOS DE CONFORMACION DE SISTEMAS DE BIBLIOTECAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA

**ALVARO AGUDO**

Banco del Libro de Venezuela

Escuela de Bibliotecología de la Universidad Central de Venezuela

Caracas, Venezuela

En el artículo se plantea la hipótesis de que, en América Latina, los sistemas de bibliotecas públicas se desarrollan de acuerdo a dos modelos: uno según el cual se centralizan en los niveles provincial y municipal. En el artículo se discute, asimismo, la importancia de que los organismos encargados de desarrollar los sistemas ocupen un lugar adecuado en las estructuras político-administrativas del país.

### 1. INTRODUÇÃO

La existencia de bibliotecas públicas en América Latina data del siglo XIX. Es durante el tormentoso período de afirmación nacional, posterior a las guerras de independencia, cuando se ofrecen al *público* colecciones de libros y documentos hasta entonces exclusivas de instituciones académicas y religiosas y de personalidades de alta posición social. Pero las bibliotecas decimonónicas, salvo algunas excepciones, no responden a lo que hoy se entiende por biblioteca pública. Hoy, la biblioteca pública es, además, popular; especialmente concebida como un servicio de información general, no especializado ni sofisticado; pensada para llenar, en forma constructiva, las supuestamente vacías horas de los ciudadanos.

La biblioteca pública popular nace en latinoamérica durante el primer cuarto del presente siglo, como resultado de los procesos modernizadores de la industrialización y de la urbanización. Pero las bibliotecas hijas de los procesos modernizadores son unidades de servicio aisladas y autosuficientes; cada una de ellas debe enfrentar la totalidad de los procesos administrativos, técnicos y de atención al público necesarios para cumplir sus funciones; su aparición en uno u otro lugar es resultado de condiciones locales y de voluntades individuales, y no de un proyecto o

plan nacional que conciba cada una de ellas como elementos de un todo; no existe aún, en la conciencia de quienes promueven la creación de bibliotecas públicas, el concepto de *sistema*.

Será en la década de los sesenta, cuando se inicien en algunos países — Brasil, Cuba, Perú, Venezuela — experiencias de organización sistémica de servicios bibliotecarios, y habrá que esperar a que se difundan los proyectos Unisist y Natis, promovidos por Unesco en la década de los sesenta, para que se generalicen los conceptos de red y sistema entre quienes se preocupan por el desarrollo de las bibliotecas públicas en América Latina.

En la actualidad no es posible pensar en el desarrollo de bibliotecas-públicas sin imaginar redes y sistemas. La biblioteca aislada y autosuficiente, si bien sobrevive en muchos países, ya no es el objetivo de la acción de los profesionales que promueven la creación de este tipo de servicios de información. Los bibliotecarios se plantean ahora interrelacionar las bibliotecas por medio de instancias de coordinación que centralicen funciones técnicas y administrativas, definan políticas y canalicen la distribución de los recursos disponibles; instancias que, en fin, asuman la dirección política, técnica y administrativa del desarrollo de redes y sistemas.

Historicamente el papel señalado para esa instancia de coordinación política, técnica y administrativa, ha sido jugado por los organismos que en cada país han tenido la iniciativa, posibilidad y responsabilidad de crear bibliotecas públicas. Las *secciones de cultura* de los gobiernos provinciales y municipales, y los *Departamentos de Bibliotecas Públicas* de las Bibliotecas Nacionales y de los Ministerios de Educación o de Cultura, son ejemplos de instancias que en los diferentes países han asumido esas funciones. Sin embargo, la posibilidad de que en un país determinado se llegue a construir un sistema de bibliotecas públicas, no depende solamente de que algún organismo asuma las funciones de coordinación de esa instancia; depende además, y fundamentalmente, del interés que el Estado manifieste en desarrollar este tipo de servicios de información y en consecuencia ubique al organismo correspondiente en un nivel jerárquico que le permita cumplir eficazmente sus funciones y disponer de los recursos de que necesite.

De lo dicho anteriormente se desprende que el estudio del desarrollo de sistemas de bibliotecas públicas debe preocuparse por averiguar cuáles son las instancias de coordinación política, técnica y administrativa que en ese país existen: qué lugar jerárquico ocupan en la estructura político-administrativa, y, por supuesto, qué funciones cumplen.

Objetivos como los antes señalados se planteó una investigación que tuvo la suerte de dirigir en 1982, como parte de la preparación de una reunión de expertos latinoamericanos en bibliotecas públicas, auspiciada y organizada por Unesco, el Centro Regional para el fomento del libro en América Latina y el Caribe, la International Federation for Library Associations y el Instituto Autónomo de Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas de Venezuela (1).

La investigación para la reunión de expertos en bibliotecas públicas permitió establecer las hipótesis de que en la América Latina se han presentado dos modelos de desarrollo de sistemas de bibliotecas públicas. Uno configura sistemas centralizados en escala nacional. El otro configura sistemas descentralizados en los niveles provincial o municipal.

La investigación concluyó, asimismo, que las instancias de coordinación responsables del desarrollo de los sistemas, llamadas *entidades político-administrativas*, en los marcos de la investigación no ocupan el lugar jerárquico adecuado en las estructuras político-administrativas de los respectivos países, hecho que limita su acción y por onde el desarrollo de los sistemas.

A continuación intentaré describir los modelos que hipotéticamente rigen la organización sistémica de las bibliotecas públicas en la región y haré algunos comentarios sobre la ubicación jerárquica de las entidades político-administrativas, alrededor de las cuales se configuran los sistemas.

## 2. CONFIGURACION DE SISTEMAS CENTRALIZADOS A ESCALA NACIONAL

El análisis de la estructura actual de los sistemas bibliotecarios que se están conformando en Brasil, Chile, Cuba, Venezuela, Perú y Nicaragua, permite establecer un primer modelo hipotético de desarrollo de sistemas de bibliotecas públicas en la región, cuya característica esencial es la de ser centralizado a escala nacional.

Según la hipótesis, el sistema se construye en la medida en que una entidad político-administrativa, perteneciente a alguna institución u organismo cuyo ámbito de acción es todo el territorio nacional, entra en contacto con bibliotecas preexistentes, dispersas en el país, para apoyarlas técnica y administrativamente. Las bibliotecas, que hasta ese momento existían como elementos aislados y autosuficientes, al ser contactados por la entidad delegan en ella funciones técnicas y administrativas, reservándose las de atención directa al público. La entidad, que es, en principio, una sección, departamento o división de alguna institución u organismo educativo o cultural, debe generar una infraestructura mínima que le permita atender técnica y administrativamente a las bibliotecas con las cuales se ha relacionado. A partir de entonces, la entidad promoverá la generación de nuevas bibliotecas concebidas desde su nacimiento para que funcionen atendidas centralizadamente por la entidad. Esta, en consecuencia, deberá definir políticas y establecer normas que posibiliten la interrelación entre las bibliotecas, y entre ellas y la entidad misma. De esta manera se conforma lo que se podría llamar una *red nacional de bibliotecas públicas* (Figura 1).

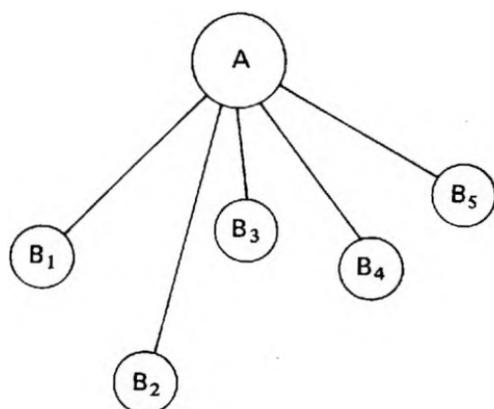


Fig. 1 — Modelo Centralizado a Escala Nacional (primeira etapa)  
 A: entidad de alcance nacional);  
 B<sub>1</sub> ... B<sub>5</sub>: bibliotecas.

La red nacional configurada por la entidad núcleo y un número variable de bibliotecas, que dependen técnica y administrativamente de ella, e, sin embargo, una primera etapa en el desarrollo del sistema. En la medida en que se integran más bibliotecas a la red, y esta crece cuantitativa y espacialmente, la complejidad de las interrelaciones y el volumen creciente de los servicios técnicos prestados por la entidad a las bibliotecas, exigen la creación de instancias intermedias en los niveles regional y provincial, que asuman parte de las funciones hasta ese momento cumplidas centralizadamente por la entidad de alcance nacional. Esas entidades intermedias son seccionales del organismo o institución que ha construido la red nacional, y, a partir de entonces, se transforman en núcleos de redes regionales o provinciales.

De esta manera, el sistema se desarrolla en la medida en que la *red nacional* se subdivide en redes regionales o provinciales, cuyo núcleo es la entidad intermedia de la que hemos hecho mención. El conjunto de entidades intermedias son, a su vez, nucleadas por la entidad de alcance nacional (Figura 2).

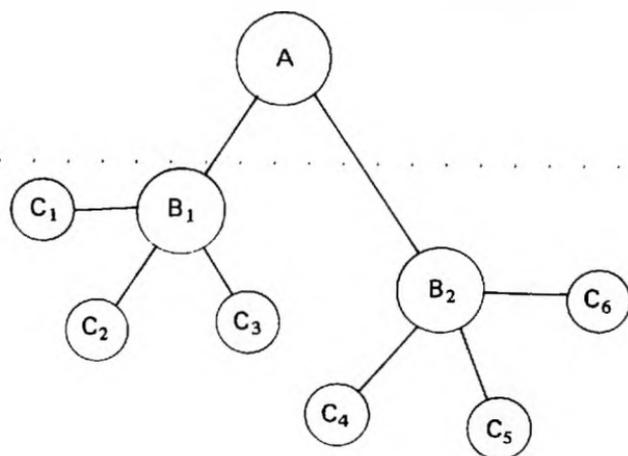


Fig. 2 — Modelo Centralizado a Escala Nacional (segunda etapa)  
 A: entidad de alcance nacional; B<sub>1</sub> y B<sub>2</sub>: entidades intermedias de alcance regional o provincial; C<sub>1</sub> ... C<sub>6</sub>: bibliotecas.

Una vez construido el sistema, las funciones originalmente cumplidas por cada biblioteca se amplían y se distribuyen en tres niveles:

- 1.1. en la biblioteca, la cual asume todas las funciones directamente relacionadas con la atención al público;
- 2.2. en la entidad de alcance nacional, desde donde se definen políticas, se establecen normas; se planifica el crecimiento del sistema; se selecciona, adquiere y procesa parte del material informativo y de lectura para las bibliotecas del sistema; se capacita personal; se asesora en el diseño, construcción y remodelación de locales para las bibliotecas, y, por último, se dirige y administra las entidades intermedias;
- 3.3. en la entidad de alcance regional o provincial, desde donde se administran las bibliotecas de la red de la cual la entidad es núcleo, se selecciona, adquiere y procesa otra parte de los materiales informativos y de lectura que constituyen las dotaciones de la biblioteca, se capacita personal y se negocia con organismos regionales, provinciales y municipales la construcción e instalación de nuevas bibliotecas (2).

Por último, quiero recordar que al iniciar la descripción de este modelo señalé que la hipótesis de su existencia la inferíamos del análisis de los sistemas en construcción en cinco países de América Latina; esto no significa que sea sólo en esos países donde un sistema de bibliotecas públicas pueda llegar a construirse siguiendo el modelo centralizado a escala nacional; significa, solamente, que, según los datos a mi disposición, es en esos países, donde a estas alturas existe una estructura nacional en funcionamiento, que responde ya, en uno u otra forma, a las características del modelo que hemos descrito. De hecho, la investigación para la reunión de expertos obtuvo información sobre entidades de alcance nacional también en otros países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá y El Salvador)(3). No obstante, en esos países no ha cristalizado todavía una estructura de servicios que permita hablar de un sistema de bibliotecas públicas centralizado en escala nacional.

### 3.1. CONFIGURACION DE SISTEMAS DESCENTRALIZADOS EN EL NIVEL PROVINCIAL O MUNICIPAL

Por otra parte, el análisis de la situación actual de las bibliotecas públicas en Argentina, Colombia, Panamá y Uruguay permite establecer un segundo modelo hipotético — de desarrollo de sistemas de bibliotecas públicas en América Latina, cuya característica esencial, al contrario del primero, es la de ser descentralizado en el nivel provincial o municipal.

La hipótesis que manejo en este segundo modelo plantea que en estos países la construcción del sistema nacional se inicia a partir de la acción de una entidad cuyo ámbito de acción está territorialmente restringido a la provincia o al municipio. Las entidades son, en este caso, secretarías o departamentos de educación y cultura de un gobierno provincial o de un consejo municipal.

El sistema se empieza a configurar cuando una entidad provincial o municipal, del tipo antes mencionado, contacta bibliotecas hasta entonces dispersas y autosuficientes, ubicadas en su ámbito de acción (provincia o municipio), de la misma manera y con las mismas funciones con que lo hacen en el otro modelo las entidades de alcance nacional (4). De esta manera se conforman redes provinciales o municipales de bibliotecas públicas.

El sistema nacional de bibliotecas públicas lo constituiría, en este caso, el conjunto de redes que en el país lleguen a interrelacionarse (figura 3).

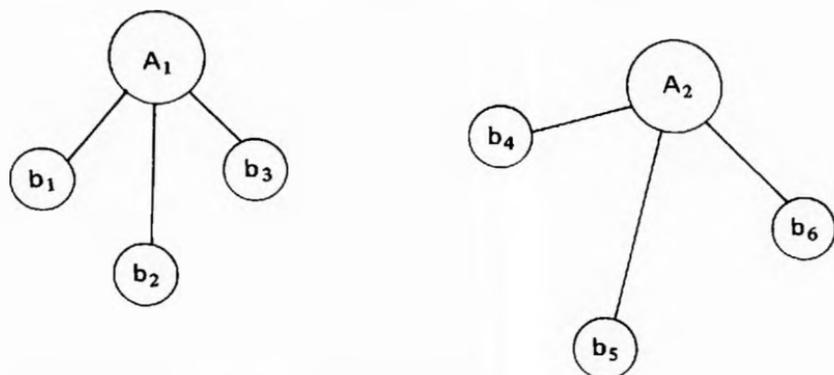


Fig. 3 — Modelo Descentralizado en los Niveles Provincial y Municipal

A y A: entidades de alcance nacional, provincial o municipal; B<sub>1</sub> ... B<sub>6</sub>: bibliotecas

Antes de continuar quiero aclarar que no se deben confundir las redes provinciales o municipales, de las que se habla en este modelo, con las redes regionales y provinciales descritas en el modelo centralizado a escala nacional. En el modelo que describo ahora, las entidades político-administrativas alrededor de las cuales se configura la red provincial o municipal, no dependen de otra entidad político-administrativa cuyo ámbito de acción sea todo el país. En esto difieren de las entidades intermedias que operan en el nivel regional o provincial mencionadas en el punto anterior, las cuales, como señale, son secciones de una entidad político-administrativa nacional.

Como dije al principio de este punto, el modelo hipotético que describimos se basa en el análisis de la situación actual de las bibliotecas en cuatro países de América Latina. Ciertamente, en cada uno de los países mencionados existen hoy redes provinciales o municipales, cuya génesis, hipotéticamente, responde al proceso que describo. Sin embargo, es importante diferenciar la situación encontrada en Argentina y Uruguay de la encontrada en los otros dos países.

En Argentina y Uruguay no existe una entidad nacional que garantice la interrelación de las redes, ni parece existir la interrelación directamente concertada entre

ellas, razón por la cual las redes existentes constituyen un conjunto desarticulado e inorgánico, y no un sistema a escala nacional.

En Panamá y Colombia las redes provinciales y municipales coexisten con una entidad político-administrativa, cuyo ámbito de acción tiene alcance nacional. En Colombia, incluso, la entidad de alcance nacional<sup>(5)</sup> prefigura, a través de contactos directos y prestación de servicios técnicos diversos a bibliotecas aisladas, no pertenecientes a ninguna red local, lo que podría concebirse como germen de una red nacional del tipo descrito en el primer modelo. La entidad de alcance nacional colombiana mantiene, asimismo, relaciones con las redes provinciales y municipales existentes en el país. Si esas relaciones se institucionalizaran y llegaran a garantizar la interrelación entre las redes, en Colombia se estructuraría un sistema nacional de bibliotecas públicas descentralizado, del tipo cuyo modelo describo en este punto. Como se ve, el caso colombiano es particularmente interesante, porque en ese país se desarrollan simultáneamente los dos modelos hipotéticos de conformación de sistemas de bibliotecas públicas que, según la hipótesis planteada, se presenta en América Latina (figura 4), con la condición a favor de que existe en ese país una entidad de alcance nacional que, si adquiriera el estatus necesario, podría cristalizar ambos modelos en un sistema nacional sui-generis.

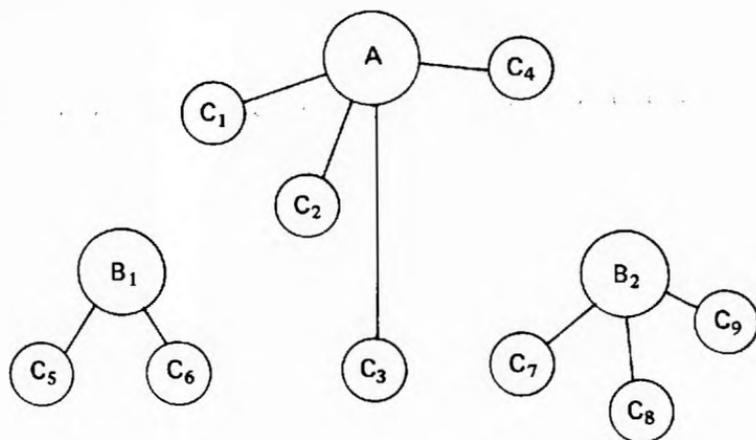


Fig. 4 — Coexistencia de Ambos Modelos.

A: entidad de alcance nacional; B<sub>1</sub> y B<sub>2</sub>: entidades de alcance provincial o municipal; C<sub>1</sub> ... C<sub>9</sub>: bibliotecas.

#### 4. UBICACION DE LAS ENTIDADES EN LAS ESTRUCTURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

El análisis de la situación de la biblioteca pública en los países mencionados en los puntos anteriores, me lleva a concluir que el desarrollo de sistemas de servicios bibliotecarios públicos, sea cual sea el modelo que rige su configuración, tropieza con un obstáculo político muy importante: la ubicación jerárquica en las estructuras político-administrativas de sus respectivos países, de las entidades que dirigen

ese desarrollo. Dicha ubicación, reflejo del estatus que el Estado reconoce para las bibliotecas públicas, no es lo suficientemente alta.

En efecto, la investigación para la reunión de expertos mostró que la mayoría de las entidades relacionadas con bibliotecas públicas en el subcontinente son divisiones, departamentos o secciones de unidades administrativas más amplias, dedicadas a funciones culturales o educativas. Esto significa que la mayoría de las entidades ocupan un lugar de tercer y cuarto orden en la estructura político-administrativa de sus respectivos países, y forman parte de instituciones no dedicadas principalmente a la prestación de servicios de información o de promoción de lectura.

Así, por ejemplo, la entidad que en Colombia asume el apoyo al desarrollo de servicios bibliotecarios públicos en el ámbito nacional, es la *sección de bibliotecas* de la *División de Desarrollo Cultural* de la *Subdirección de Comunicaciones Culturales* del *Instituto Colombiano de Cultura*, organismo de administración descentralizada dedicado a la promoción de actividades culturales en general; siguiendo la línea jerárquica, la entidad colombiana a la que hacemos mención ocupa un lugar de cuarto orden. La entidad que en Chile asume, en el nivel nacional, la construcción de un sistema de bibliotecas públicas, es la *Coordinación Nacional de Bibliotecas Públicas* de la *Dirección de Bibliotecas, y Archivos y Museos* del Ministerio de Educación; siguiendo la línea jerárquica, ocupa un lugar de tercer orden. En cuanto a las entidades que asumen la formación de redes provinciales y municipales, la situación es similar. Por ejemplo, las entidades argentinas son *Departamentos de Bibliotecas* de las *Direcciones Provinciales de Cultura*, dependientes de los gobiernos provinciales. También en este caso las entidades ocupan un lugar de tercer orden en la estructura política de la provincia.

Son pocas las entidades relacionadas con bibliotecas públicas que, en América Latina, escapan a esta condición jerárquica. Según los datos que tengo a mi disposición, sólo tres difieren de la situación general: el *Instituto Nacional do Livro*, de Brasil, el *Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas* de Venezuela y el *Banco del Libro*, del mismo país. Las instituciones mencionadas se sitúan en un lugar de primer orden en la estructuras político-administrativas de sus países, al no depender de otros organismos o instancias para definir políticas y asignar recursos, y no tener que compartir éstos con actividades educativas y culturales diferentes de las de desarrollo de servicios bibliotecarios y a la promoción de la lectura. Pero, repetimos, la situación de estas instituciones es excepcional en América Latina.

El hecho de que las entidades no ocupen lugares de alta jerarquía en las estructuras político-administrativas de sus respectivos países, trae como consecuencia que las definiciones de política y la asignación de recursos para este tipo de servicios queden subordinadas a acciones más generales de carácter educativo y cultural, e impide que las bibliotecas sean consideradas como un servicio público con valor social y potencialidades de desarrollo independientes.

Un ejemplo de lo que acabo de afirmar es que, de los trece países que participaron en la investigación para la reunión de expertos, sólo uno, Venezuela, hace mención explícita de las bibliotecas públicas en su *Plan Nacional de Desarrollo* (Plan de la Nación). Otro ejemplo, más significativo aún, es la conocida situación presupuestalmente, tanto de las entidades como de las bibliotecas mismas, situación que se refleja en la carencia general de recursos que aqueja a los servicios bibliotecarios públicos de la región (7)

Sí, como he planteado, la ubicación jerárquica de las entidades político-administrativas es un obstáculo al desarrollo de las bibliotecas públicas en los países de América Latina, entonces parte importante del problema es de orden política y, en consecuencia, las soluciones que se busquen tendrán que ser políticas. A mi juicio, las acciones para superar la problemática tendrán que encaminarse, en primer lugar, a modificar las concepciones manejadas por el Estado sobre lo que son socialmente los servicios bibliotecarios públicos. En la medida en que éste los conciba como servicios con una razón social que los valide por sí mismos, y no como apéndices de los sistemas de educación, o como un instrumento más de las instituciones culturales tradicionales, será posible esperar a una modificación en la jerarquía de las entidades político-administrativas relacionadas con bibliotecas públicas y, por consiguiente, a una mayor asignación de recursos.

## 5. A MODO DE CONCLUSION

De lo expuesto hasta ahora concluyo que la configuración definitiva de bibliotecas públicas requiere de entidades, tanto de alcance nacional como de alcances intermedios (regionales, provinciales o municipales), que se relacionan para coordinarse y cooperar y para garantizar por su intermedio que las bibliotecas públicas, a su vez, se relacionan entre sí.

La relación que se establezca entre las entidades, y entre estas y las bibliotecas, podrá ser de dependencia administrativa, como la que mantienen los elementos del primer modelo de organización sistémica descrito, o podrán ser de simple coordinación y cooperación, manteniendo las redes e incluso algunas bibliotecas su autonomía y e independencia administrativa. La tendencia que se haya presentado históricamente y la voluntad y conciencia de los profesionales que asuman la tarea de la construcción del sistema, decidirá en ese sentido.

Pero además de existir las entidades en los diversos niveles, será necesario que estas ocupen lugares jerárquicos que garanticen políticas autónomas de desarrollo de servicios bibliotecarios y recursos suficientes para hacer realidad esas políticas. En otras palabras, será necesario que en cada país la biblioteca pública logre el estatus de un servicio social con valores propios de existencia.

Lamentablemente las condiciones mencionadas arriba, para el desarrollo de bibliotecas públicas, no están presentes en la mayoría de los países latinoamericanos. Que lleguen a estarlo, como dije antes, es un problema político y su solución depende

del trabajo activo de los profesionales del campo, con miras a influir y propiciar un cambio en las concepciones que el Estado maneja sobre la biblioteca pública. Una vez más, la posibilidad de cambiar la realidad es función de la voluntad de acción de un grupo humano. Conocida la situación, los bibliotecarios latinoamericanos tenemos la palabra.

Artigo recebido em 25-8-83

**Abstract**

**About the models of conformation of the systems of Public Libraries in Latin America**

This article sustains that in Latin America public library systems develop according to two different patterns: one that centralizes political, administrative and technical functions at a national level and another where these functions are centralized at a provincial or municipal level. The article emphasizes that the institutions in charge of developing public library systems be given the proper place in the political and administrative structures of the country.

**Resumo**

**Sobre os modelos de estrutura de sistemas de bibliotecas públicas na América Latina**

No artigo em questão se coloca a hipótese de que, na América Latina, os sistemas de bibliotecas públicas se desenvolvem segundo dois modelos: um segundo o qual se centraliza a estrutura em nível provincial; outro em que aquela estrutura se articula a nível municipal. No artigo se propõe, ainda, a necessidade de que os organismos encarregados de desenvolver os sistemas ocupem um lugar adequado nas estruturas político-administrativas do país.

**NOTAS:**

- (1) Se trata de la *Reunión Regional Sobre el Estado Actual y Estrategias de Desarrollo de la Biblioteca Pública en América Latina y el Caribe*. Los resultados finales de la investigación fueron publicados por Unesco en Septiembre de 1982, como *Documento Básico* de la reunión encuestión, razón por la cual lleva el mismo título.
- (2) Las funciones enumeradas se tomaron de la información recogida en la investigación para la reunión de expertos: ver: Agudo Guevara Alvaro: *Reunión Regional sobre el Estado Actual y Estrategias de Desarrollo de la Biblioteca en América Latina y el Caribe.*, Documento Básico, P.G.I. y UNISIST, Unesco, París, 1.982, p.p. 13-15.
- (3) En la investigación para la Reunión de Expertos participaron las siguientes entidades, cuyo ámbito de acción tiene alcance nacional: Banco del Libro, de Bolivia; Coordinación Nacional de Bibliotecas Públicas, de Chile; Sección de Bibliotecas del Instituto Colombiano de Cultura, Colombia; Casa de la Cultura Ecuatoriana, Ecuador; Red Nacional de Bibliotecas Públicas, Nicaragua; Biblioteca Nacional, Panamá; Oficina Nacional de Bibliotecas Públicas, Perú; Dirección de Extensión Cultural del Ministerio de Educación, El Salvador; Instituto Autónomo — Biblioteca Nacional y de Servicios de Biblioteca, Venezuela, y Banco del Libro, de Venezuela también.
- (4) La investigación para la reunión de expertos mostró que las entidades que configuran redes en las provincias y los municipios dicen cumplir las mismas funciones que las que operan a escala nacional. Ver: Agudo Alvaro, pp. cit., p.p. 13—15

## ALVARO AGUDO

- (15) Me refiero a la *Sección de Bibliotecas* del Instituto Colombiano de Cultura.
- (16) Los países de América Latina en los cuales se realizó la investigación para la reunión de expertos fueron los siguientes: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.