



Facultad de
**Información y
Comunicación**



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Maestría en Información y Comunicación

Tesis para defender el título de la Maestría en
Información y Comunicación

La participación de las bibliotecas públicas de Montevideo en el ciclo de políticas públicas de información

Autor: Gastón Begueríe Simioni

Directora de tesis: Dra. Martha Sabelli

Montevideo

Marzo, 2020



Facultad de
**Información y
Comunicación**



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

El Tribunal docente integrado por los abajo firmantes, aprueba la Tesis:

“La participación de las bibliotecas públicas de Montevideo en el ciclo de políticas públicas de información”

Tesista: Gastón Beguerie Simioni

Maestría en Información y Comunicación

Fallo:

Tribunal:

Profesor/a:

Profesor/a:

Profesor/a:

Agradecimientos

A Martha Sabelli, por dirigir la tesis a buen puerto.

A todos los entrevistados, por brindarme su invaluable tiempo.

A Laura, Gerardo y Jorge, por facilitarme que pudiera dedicarle días a esta investigación.

A mis amigos, para que me perdonen los asados perdidos.

A mi familia, por apoyarme y seguir preguntando cómo voy con la tesis.

A Adriana, por su lectura crítica y por sus siempre provechosas sugerencias.

A Liliana, por acompañarme en esta empresa, desde la portada hasta los anexos.

Tabla de Contenido

Lista de Cuadros.....	6
Lista de Figuras.....	6
Resumen.....	7
Abstract	8
Introducción	9
 Capítulo 1: Objeto de estudio, fundamentación y antecedentes	 12
Fundamentación y objeto de estudio.....	12
Antecedentes.....	14
Antecedentes en Uruguay.....	16
Preguntas de investigación.....	18
Objetivos.....	19
 Capítulo 2: Marco teórico	 20
La biblioteca pública	20
En el contexto de la Sociedad de la Información	22
Su dimensión política.....	23
Las bibliotecas públicas en Montevideo	29
El ciclo de las políticas públicas de información.....	34
Política	34
Políticas de información	36
Modelo de Transferencia de la Información.....	38
Políticas públicas.....	40
El ciclo de políticas públicas	41
La incidencia de la sociedad civil en el ciclo	43

Capítulo 3: Metodología.....	45
Enfoque y tipo de investigación	45
Estrategia metodológica	46
Técnicas y herramientas de recolección de datos	49
Relevamiento y análisis de bibliografía	49
Entrevistas	50
Análisis de las entrevistas	51
Análisis de contenido de documentos oficiales	53
Capítulo 4: Análisis de los datos.....	55
Análisis de las entrevistas.....	55
Relacionamiento entre bibliotecas públicas	55
Vínculo con la comunidad.....	59
Interacción con el Gobierno Municipal	62
Articulación con el Gobierno Departamental	66
Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.....	70
Percepción de los responsables sobre la dimensión política de la biblioteca pública.....	74
Percepción sobre las políticas públicas de información	79
Participación en el ciclo de políticas públicas de información	83
Análisis de contenido de documentos oficiales	89
Frente Amplio. (2014). <i>Bases programáticas Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020</i>	89
Frente Amplio. (2015). <i>Programa Departamental 2015-2020. Montevideo</i>	93
Planes Municipales 2015-2020	95
Municipio B. (2015). <i>Plan de Desarrollo Municipal 2015-2020: soñamos Montevideo construyendo realidades</i>	95

Municipio C. (2016). <i>Plan de Desarrollo Municipal 2016-2020: líneas estratégicas</i>	96
Municipio E. (2015). <i>Plan estratégico 2015-2020</i>	97
Municipio G. (2015). <i>Plan de Desarrollo Municipal 2015-2020</i>	98
Capítulo 5: Resultados	100
¿Cómo es el vínculo de las bibliotecas públicas con la comunidad?	100
¿Cómo es la relación de las bibliotecas públicas con el Gobierno Departamental y el Municipal?	103
¿Qué ha cambiado en la organización y la administración desde que existe el tercer nivel de gobierno?	105
¿Los municipios consideran a las bibliotecas públicas como aliadas al momento de cumplir con el mandato de «participación ciudadana»?	107
¿Qué cambios introdujo el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas a la dimensión política de estas unidades?	108
¿Qué percepción tienen de la dimensión política de la biblioteca pública y de las políticas públicas de información los responsables de estas unidades?	111
La dimensión política de la biblioteca pública	111
Las políticas públicas de información.....	114
¿Cuál es la participación de las bibliotecas públicas de Montevideo en el ciclo de políticas públicas de información?	116
Capítulo 6: Conclusiones	121
Referencias bibliográficas	124
Apéndice 1. Pautas de entrevistas	133
Apéndice 2. Consentimiento informado para participantes de la investigación	137
Apéndice 3. <i>Outputs</i> de ATLAS.ti	138

Lista de Cuadros

Cuadro 1: Situación de las bibliotecas públicas de la Intendencia de Montevideo	47
Cuadro 2: Autoridades involucradas con las bibliotecas públicas de Montevideo	49
Cuadro3. Documentos analizados.....	54

Lista de Figuras

Figura 1. Ciclo de transferencia de la Información	39
Figura 2. Modelo de ciclo de políticas públicas de información de tres etapas	42
Figura 3: Distribución de las bibliotecas públicas de Montevideo por municipios.....	48
Figura 4: Presentación de los resultados de la categoría «Relacionamiento entre bibliotecas públicas»	55
Figura 5: Presentación de los resultados de la categoría «Vínculo con la comunidad»...	59
Figura 6: Presentación de los resultados de la categoría «Interacción con el Gobierno Municipal)».....	62
Figura 7: Presentación de los resultados de la categoría «Articulación con el Gobierno Departamental»	66
Figura 8: Presentación de los resultados de la categoría «Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas»	70
Figura 9: Presentación de los resultados de la categoría «Percepción de los responsables sobre la dimensión política de la biblioteca pública»	74
Figura 10: Presentación de los resultados de la categoría «Percepción sobre las políticas públicas de información».....	79
Figura 11: Presentación de los resultados de la categoría «Participación en el ciclo de políticas públicas de información »	83

Resumen

Esta investigación tiene como propósito conocer el grado y las características de la participación de las bibliotecas públicas de Montevideo en el ciclo de políticas públicas de información. Es un estudio de enfoque cualitativo, de carácter exploratorio y descriptivo, que abarca a las trece bibliotecas públicas pertenecientes al Servicio «Bibliotecas y Letras» de la Intendencia de Montevideo. Se utilizan tres técnicas de recolección de datos: primero un relevamiento y análisis bibliográfico sobre la biblioteca pública, en particular de su dimensión política, y sobre las políticas públicas de información; luego entrevistas a todos los responsables de estas unidades de información y a una selección de autoridades (cuatro municipales, dos departamentales y una nacional); y finalmente un análisis de contenido de seis documentos oficiales seleccionados de los tres niveles de Gobierno. Las entrevistas se analizan utilizando el software ATLAS.ti, los datos resultantes se complementan con los arrojados por la investigación documental y son interpretados a la luz de la bibliografía relevada. Se obtiene como resultado que en las bibliotecas públicas de Montevideo predomina la dimensión social y cultural; el relacionamiento entre ellas, con su comunidad, y con los distintos niveles de Gobierno se encuentran en una fase muy temprana de desarrollo y se manifiesta, en el mejor de los casos, en la realización de extensión y actividades puntuales. El desconocimiento y falta de reglamentación de la Ley N° 18.632, la precepción acotada de lo que son las políticas públicas de información y la nula consideración a la dimensión política, sumadas a la actual aplicación de un modelo obsoleto de biblioteca pública, conspiran contra la participación de estas en el ciclo de políticas públicas. La triangulación de las tres técnicas evidenció un desfase entre las declaraciones teóricas e ideológicas y la realidad. No obstante, también se observa un gran potencial en las bases conceptuales para cristalizar acciones y realizar proyectos con estas unidades de información.

Palabras claves: bibliotecas públicas, gobierno departamental, municipios, políticas de información, políticas públicas.

Abstract

The purpose of this research is to determine the degree and characteristics of the participation of Montevideo's public libraries in the cycle of public policy of Information. The study is a qualitative approach, of an exploratory and descriptive nature, covering the thirteen public libraries belonging to the Municipality of Montevideo. Three data collection techniques are used: first, a bibliographic survey and analysis of the public library, in particular of its political dimension, and on public policies of information; then, interviews to all of those information units' managers and a selection of authorities (four municipal, two departmental and one national); finally, a content analysis of six official documents selected from the three levels of government. The interviews are analyzed using ATLAS.ti software, the resulting data are complemented by those produced by the documentary research and are interpreted in light of the bibliography surveyed. The result is that the social and cultural dimension predominates in Montevideo's public libraries; the relationship between them, with their community, and with the different levels of government are at a very early stage of development and it manifests itself, at best, in carrying out extension and specific activities. The ignorance and lack of regulation of Law No. 18.632, the limited perception of what public policies of information are and the lack of consideration for the political dimension, added to the current application of an obsolete model of public library, conspire against participation in the public policy cycle. The triangulation of the three techniques evidenced a gap between the theoretical and ideological statements and reality. However, there is also great potential in the conceptual bases to crystallize actions and carry out projects with these information units.

Keywords: departmental government, municipalities, information policies, public libraries, public policies

Introducción

En el contexto de la Sociedad de la Información, que implica cambios sustanciales en las formas y formatos de acceso a la información, la biblioteca pública y los profesionales de la información han asumido nuevas funciones y roles, siempre como reflejo de las necesidades de sus comunidades de usuarios. Estas unidades destinadas al «gran público», actualmente son consideradas como espacio de intercambio social, cultural, educativo y político. En el último punto es donde centramos esta investigación, en la **dimensión política** de la biblioteca pública, aquella que le exige ser actor activo, comprometido con el contexto, situándose como participante de la dinámica política que posibilita el cambio social.

Desde esta faceta se puede apreciar el valor de estas unidades en tanto enlace entre el gobierno y sus ciudadanos: como facilitadoras y mediadoras de información, educación y capacitación desde el gobierno a su comunidad; y brindando a la población sus espacios y servicios para que esta pueda involucrarse activamente en la formulación de políticas.

A nivel nacional existe una gran cantidad de estudios sobre estas bibliotecas, incluso en alguno de ellos se alude a su dimensión política, pero siempre a nivel teórico, **no contamos con evidencia empírica sobre el nivel de desarrollo de esta faceta en Uruguay**. También debemos considerar que en la última década nuestro país ha aprobado nueva legislación, como la Ley N° 18.632 («Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas») y la Ley N° 18.567 («Descentralización Política y Participación Ciudadana»), y es razonable pensar que hayan impactado en la dimensión política de la biblioteca pública. Pero, de igual forma, no se han realizado estudios que observen el efecto o impacto de estas normas.

Teniendo en cuenta que es inviable explorar todas las posibles manifestaciones de esta dimensión en el territorio nacional, hemos delimitado el estudio en dos sentidos: acotando el alcance a la capital y centrándonos en uno de los fenómenos donde se evidencia la dimensión política.

En suma, lo que nos proponemos conocer concretamente con esta investigación es **el grado y las características de la participación de las bibliotecas públicas de Montevideo en el ciclo de políticas públicas de información.**

Este ciclo —también llamado proceso— es la sucesión de etapas necesarias para construir políticas públicas. Dependiendo de los autores, presenta entre tres y más de diez fases, pero existen cuatro que se consideran fundamentales: diagnóstico, formulación, implementación y seguimiento. Por lo tanto, participar activamente del ciclo significa incidir en alguna de estas.

Si bien creemos que la biblioteca pública puede intervenir en cualquier política pública, tomamos en particular el área de las **políticas de información**, ya que entendemos que este campo debería ser de especial interés para estas unidades de información, pues es transversal a su quehacer.

La investigación tiene un enfoque cualitativo, y es de carácter exploratorio y descriptivo, puesto que nuestro problema es el desconocimiento de aspectos del objeto de estudio. Para alcanzar los objetivos utilizamos diferentes técnicas y herramientas: un relevamiento y análisis de bibliografía sobre los temas que componen nuestro objeto de estudio; entrevistas a responsables de bibliotecas públicas y autoridades gubernamentales, para conocer sus percepciones, preferencias y opiniones; y a modo de triangulación, un análisis de contenido de documentos oficiales buscando espacios o momentos donde las bibliotecas públicas pudieran participar de alguna forma en el ciclo.

La Tesis está organizada en seis capítulos. En el primero fundamentamos la investigación, delimitamos el objeto de estudio, presentamos las preguntas y los objetivos que nos planteamos y exponemos los antecedentes a nivel internacional y nacional sobre el tema abordado. En el segundo desarrollamos el marco teórico, organizado en dos grandes partes, una sobre la biblioteca pública y su dimensión política y otra sobre las políticas públicas de información, para luego contextualizar la situación en Montevideo. En el siguiente capítulo explicamos la metodología empleada, el enfoque y tipo de investigación, la estrategia llevada a cabo y las distintas técnicas y herramientas de recolección de datos. El cuarto contiene el análisis de los datos, primero de las entrevistas y luego de los documentos oficiales

seleccionados. En el capítulo siguiente exponemos los principales resultados a los que arribamos a través de la interpretación de los datos y su cruce con la teoría. Finalmente, el último capítulo se cierra con las principales conclusiones y posibles desarrollos a futuro, que se desprenden de la investigación.

Capítulo 1: Objeto de estudio, fundamentación y antecedentes

En este capítulo desarrollamos la formulación y delimitación del objeto de estudio de la investigación, fundamentando los aspectos más relevantes. Luego exponemos los antecedentes, las preguntas que pretendemos responder con la investigación y los objetivos de la misma.

Fundamentación y objeto de estudio

La Sociedad de la Información ha provocado cambios sustanciales en las formas y formatos de acceso a la información y, a su vez, en el rol de los profesionales y de las unidades de información, especialmente de aquella que está en contacto directo con «el gran público», con la población en general, como lo es la biblioteca pública.

La visión actual de estas trasciende el de la tradicional unidad de información, de espacio literario y fomento de la lectura recreativa; en el presente se reconoce su valor como centro de información a la comunidad, de apoyo a la educación, como espacio de intercambio social, cultural y político. En el último punto es donde nos centramos en esta investigación, en la **dimensión política** de la biblioteca pública.

Desde esta faceta se puede definir a estas unidades como nexos entre el gobierno y sus ciudadanos, ya que, en tanto instituciones gubernamentales, son objeto de estrategias y políticas, y como actores sociales de un territorio, constituyen un espacio de encuentro, información y estimulación de la sociedad para el fortalecimiento de la democracia.

La biblioteca pública, entonces, adquiere un rol instrumental en el cambio social, como facilitadora y mediadora en función de un proceso bidireccional: por un lado proporcionar información, educación y capacitación desde el gobierno a su comunidad; y por el otro brindar a la población sus espacios y servicios para que esta pueda involucrarse activamente en la formulación de políticas.

Pero, lejos de limitar su función a la de mera intermediaria, la biblioteca pública y los profesionales de la información deben ser actores activos, comprometidos estos

últimos con la institución y con el contexto, situándose como participantes de las dinámicas políticas que posibilitan el cambio social.

En la literatura nacional sobre estas unidades de información se alude en múltiples ocasiones a su dimensión política, pero siempre a nivel teórico, no contamos con evidencia empírica sobre el nivel de desarrollo de esta faceta en Uruguay.

Es necesario señalar que, después de muchos años de relegar las políticas de información y la legislación sobre la biblioteca pública, en la última década nuestro país ha aprobado algunas leyes destinadas directamente a estas unidades de información, como la Ley N° 18.632 que establece el «Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas». Además se promulgaron leyes que modificaron la organización política y administrativa del territorio en que están insertas, como es el caso de la Ley N° 18.567 sobre «Descentralización Política y Participación Ciudadana», que crea el tercer nivel de gobierno —los municipios—.

Hasta el momento no se han realizado estudios que observen el efecto de esta nueva legislación en la biblioteca pública, y por lo tanto tampoco en su dimensión política, pues es razonable pensar que se haya visto impactada.

Si bien sería necesario hacer un diagnóstico a nivel nacional que comprendiera todas las posibles manifestaciones de esta dimensión en las bibliotecas públicas, la magnitud de esa labor es inabarcable para esta investigación, considerando el contexto académico en el que se desarrolla. Por lo tanto hemos delimitado el estudio de dos formas, acotando el alcance al departamento de Montevideo, y centrándonos en un fenómeno que creemos que evidencia la dimensión política claramente, **el ciclo de políticas públicas de información.**

El «ciclo» es la sucesión de etapas necesarias para construir políticas públicas. Dependiendo de los autores el proceso puede llegar a tener hasta once fases, pero existen cuatro que se consideran fundamentales: diagnóstico, formulación, implementación y evaluación. Dado que las autoridades de gobierno son las que tienen la capacidad de tomar decisiones de política pública, los demás actores —instituciones gubernamentales, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil— participan del ciclo a través de diversas actividades y transacciones confrontativas y cooperativas, entre ellas y con las autoridades.

Si bien creemos que la biblioteca pública puede intervenir en la elaboración de cualquier política pública, tomamos en particular el área de **políticas de información**, es decir, aquellas que impulsan la transferencia de la información, considerándola como elemento transformador de la sociedad. Esto se debe a que entendemos que este campo en particular debería ser de especial interés para estas unidades de información, ya que es transversal en su quehacer.

En nuestro país, como veremos al desarrollar los antecedentes, tampoco existen estudios sobre el ciclo de políticas públicas de información en general, ni de la participación de la biblioteca pública en este, en particular.

Por este motivo nos planteamos como objeto de estudio de esta investigación **la participación de las bibliotecas públicas de Montevideo, desde su dimensión política, en el ciclo de políticas públicas de información.**

Contar con datos más científicos, que permitan trascender la mera impresión, contribuye a establecer una base desde la cual potenciar el rol de estas unidades y sus responsables. Los resultados pueden ser un aporte a tener en cuenta al momento de establecer mecanismos de formación en servicio para los profesionales de la información, áreas a explotar o desarrollar en relación con los usuarios, generación u optimización de redes entre bibliotecas, y estrategias para una acción protagónica en la planificación de políticas públicas de información.

En síntesis, con esta investigación pretendemos colaborar con insumos para que los profesionales de la información podamos planificar nuestro accionar tendiente a colaborar con el desarrollo de la Sociedad de la Información, y asumir responsable y activamente el papel que en ella tenemos.

Antecedentes

Las bibliotecas públicas han sido un fenómeno ampliamente estudiado desde su creación, lo que se evidencia, a través de la variedad de enfoques y abordajes con la que han sido tratadas, la constante evolución que tienen para adaptarse al contexto y cumplir con su cometido más básico y fundamental: servir a sus usuarios, a su comunidad, a la sociedad.

La dimensión política de esta unidad de información, que abordaremos en profundidad en el siguiente capítulo, si bien no es un tema nuevo, en las últimas dos décadas ha tenido un crecimiento exponencial, debido a la explosión de procesos políticos y de formulación de políticas de información.

A nivel internacional la temática ha sido ampliamente abordada, en especial en la cuna de la biblioteca pública moderna, los Estados Unidos (Jaeger & Fleischmann, 2007; Bertot, McClure & Jaeger, 2008; Jaeger, Gorham, Sarin & Bertot, 2013; Donnelly, 2015), donde se estudió su relación con Internet, las tecnologías de la información y comunicación (TIC), los políticos, los procesos políticos, entre otros.

En el resto del mundo también podemos encontrar mucha literatura sobre el rol de las bibliotecas públicas en la inclusión social y cómo la Sociedad de la Información ha impactado en sus funciones (López López, 2008, 2014; Mangas, 2011; Escobar, 2013). Se ha investigado el papel de estas unidades de información en el desarrollo nacional y de la democracia (Atuti, 2008; Pyati, 2009; Evjen, 2015); así como los retos que todo esto presenta para los profesionales (Usherwood, 2000; Alòs-Moner, 2001).

En esta literatura encontramos diversas formas de llamar a esta faceta de la biblioteca pública: «función política», «paradigma político», «función democrática», «rol político», «rol social», «papel político», entre otras.

América Latina cuenta con múltiples estudios realizados, por destacar algunos: en Brasil (Farías, 2014; Suaiden, 2018), Chile (Bravo, 2011) y Ecuador (Puente Hernández, 2013) se ha trabajado sobre la función de la biblioteca pública, la relación con la ciudadanía y con las políticas. En México (Muela-Meza, 2003; Meneses, 2008, 2013) y Perú (Alejos, 2013) se ha hecho hincapié en la dimensión política en relación con la democracia y la construcción de ciudadanía. Y no podemos dejar de nombrar a Colombia (Jaramillo, Álvarez & Moncada, 2005; Jaramillo & Moncada, 2007; Peña Gallego, 2011; Jaramillo, 2010, 2013), donde se encuentra un referente importante para la región: el Sistema de Bibliotecas Públicas de Medellín.

Por otra parte, las políticas de información son un campo muy abordado internacionalmente a nivel teórico (Rowlands, 1996; Braman, 1989, 1990, 1995; Browne, 1997, 1997b), con un abundante desarrollo en lo que respecta a

conceptualizaciones, definiciones, marcos metodológicos y herramientas de investigación.

En América Latina también contamos con una gran producción sobre esta temática, destacándose Brasil (Marciano, 2006; Higino, Araújo & Scott, 2008; Jardim, Silva & Nharreluga, 2009; Neves, 2010; Silva & Camargo, 2011) y México (Sánchez Vanderkast, 2005; Almada Navarro & Sánchez Vanderkast, 2007; Almada Navarro, 2012), que han tratado la construcción y análisis de políticas de información y su relación con la inclusión social. En otros países como Argentina y Chile (Finquelievich, 2010; Guerra & Jordán, 2010) se estudiaron las políticas públicas en —y para— la Sociedad de la Información; y Colombia (Barón & Gómez, 2012; Valencia Agudelo, 2012) cuenta con producción sobre las políticas de información y el ciclo de políticas públicas.

No obstante, en cuanto a la incidencia de la sociedad en el ciclo de las políticas públicas de información, o sea, la interacción de instituciones sociales con el gobierno y otras instituciones públicas, la gran mayoría de las investigaciones que existen a nivel internacional procuran «identificar los impactos sociales del desarrollo técnico» (Silva & Camargo, 2011, p.10. Traducido), por lo que es usual que se aborden desde temas específicos, como el gobierno electrónico, la propiedad intelectual, la libertad académica, entre otros. Nosotros no buscamos observar impactos específicos, sino conocer, en un principio, cómo es la participación de este actor —la biblioteca pública—, en el ciclo de políticas públicas de información.

Antecedentes en Uruguay

Nuestro país cuenta con una larga tradición de estudios, desde la ciencia de la información, sobre la biblioteca pública y sobre políticas de información. Desde inicios de los años 90 existe en la Universidad de la República (UDELAR), actualmente en el Instituto de Información de la Facultad de Información y Comunicación (FIC), antes en la Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines (EUBCA), líneas de investigación lideradas por la Dra. Martha Sabelli y la Mag. Paulina Szafran, referidas a «servicios bibliotecarios para el ciudadano» (entre los que se encuentra la biblioteca pública) y «políticas de información a la ciudadanía». Estos grupos de investigación, por los que han pasado estudiantes de grado, licenciados, estudiantes de

postgrado y docentes, tienen una gran actividad de investigación, enseñanza y extensión, así como varias publicaciones.

En cuanto a biblioteca pública, los primeros estudios se enfocaron en diagnósticos y propuestas de mejora para estos servicios (Sabelli, 1997, 1999); o en proyectos puntuales como «Bibliored», relacionado a potenciar la informatización de estas unidades y la alfabetización digital de sus comunidades (Sabelli, 2000; Martínez, Szafran, Varela & Zahn, 2001; Szafran, 2003). Más recientemente se ha puesto la mirada en los servicios culturales y en la gestión de recursos culturales (Gorosito & Szafran, 2010; Szafran, 2012, 2016; Zuppari, 2014; Cardozo Rodales, 2014). Si bien, como mencionamos anteriormente, en varios de estos estudios se reconoce teóricamente la dimensión política de la biblioteca pública, la misma no ha sido abordada directamente.

Por otra parte tenemos el área de investigación sobre «políticas públicas de información, ciudadanía e inclusión social». Desde esta línea en los últimos años se ha trabajado, de forma interdisciplinaria, en comportamiento humano informativo (*human information behavior*), es decir, en el acceso, uso y apropiación de recursos de información de ciudadanía en contextos desfavorables. Podemos destacar tres grandes abordajes:

- entre el 2008 y el 2010 se desarrolló un Proyecto de Inclusión Social (CSIC 2008)¹, centrado en la información y la inclusión social de las mujeres en situación vulnerable de la Zona 9 de Montevideo (Sabelli, 2012; Sabelli & Rodríguez, 2012);
- a partir del 2010 el foco estuvo puesto en los jóvenes y adolescentes, específicamente en el ámbito de la salud, buscando conocer sus necesidades y comportamientos informativos, en el marco del Programa de Promoción de Salud del Sistema Nacional Integrado de Salud (Sabelli & Rasner, 2013; Sabelli, 2014, 2016);

¹ El proyecto fue articulado con el Programa Integral Metropolitano (PIM) de la UDELAR e incluyó la participación de la Red Camino Nordeste (red integrada por los principales actores sociales y servicios públicos de la Zona 9 de Montevideo).

- desde 2017 el interés se centró en las personas mayores, investigándose su comportamiento informativo en relación con las *tablets* entregadas por el Plan Ibirapitá².

Otra línea de investigación está enfocada a las «políticas de información a la ciudadanía», en particular a los «Servicios de Información a la Comunidad (SIC)» (Sabelli, 2008, 2013; Sabelli, Rasner, Pérez, Pedrosian, González & Ruggia, 2014; Szafran, 2016), a través de la cual se estudia la necesidad de crear políticas e implementar acciones tendientes a un «Sistema Nacional de Información».

En todos estos casos se han investigado concretamente las políticas de información **a la ciudadanía**, en algunas instancias en relación con grupos de ciudadanos, y en otras a la población en general (como en el caso de los SIC); pero siempre desde ese aspecto específico. En cuanto a las bibliotecas públicas, son tenidas en cuenta en esas investigaciones como un mediador más de información, al observar a los individuos y su comportamiento informativo. No hay estudios en Uruguay sobre el ciclo de políticas públicas de información en general, ni sobre la participación de estas unidades de información en particular, por lo que nuestra línea de investigación agrega un eslabón más para el conocimiento de la realidad actual.

Preguntas de investigación

- ¿Cómo es el vínculo de las bibliotecas públicas con la comunidad?
- ¿Cómo es la relación de estas unidades de información con el Gobierno Departamental y el Municipal?
 - ¿Qué ha cambiado en la organización y la administración desde que existe el tercer nivel de gobierno?
 - ¿Los municipios consideran a las bibliotecas públicas como aliadas al momento de cumplir con el mandato de «participación ciudadana»?

² Programa creado por decreto del Poder Ejecutivo del Uruguay el 15 de mayo de 2015, que tiene como objetivo la promoción de la inclusión digital de los adultos mayores, específicamente la igualdad de acceso al conocimiento de los jubilados. Se establece que el mecanismo para alcanzar este fin será la entrega de «dispositivos que permita conectividad a Internet (tablet) y por tanto las condiciones de integración en el ámbito familiar, social y relacional en general» (Decreto N° 130, 2015, Art.1°).

- ¿Qué cambios introdujo el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas a la dimensión política de estas unidades?
- ¿Qué percepción tienen de la dimensión política de la biblioteca pública y de las políticas públicas de información los responsables de estas unidades?
- ¿Cuál es la participación de las bibliotecas públicas de Montevideo en el ciclo de políticas públicas de información?

Objetivos

General

Conocer el grado y las características de la participación de las bibliotecas públicas de Montevideo en el ciclo de políticas públicas de información.

Específicos

- Estudiar el relacionamiento que las bibliotecas públicas de Montevideo tienen entre ellas, con su comunidad y con las autoridades departamentales y municipales.
- Indagar acerca de la situación de las bibliotecas públicas, en particular en su dimensión política, desde que existe el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.
- Describir la percepción que los profesionales de la información responsables de estas unidades tienen sobre la dimensión política de la biblioteca pública en general, y sobre su participación en el ciclo de políticas públicas de información en particular.
- Explorar las tareas relativas a la dimensión política, entre aquellas que llevan a cabo las bibliotecas públicas.
- Detectar si las bibliotecas públicas de Montevideo inciden, y de qué manera, en alguna etapa del ciclo de las políticas públicas de información.

Capítulo 2: Marco teórico

En este capítulo expondremos los temas claves que sirven de marco referencial para la presente investigación, agrupados en dos grandes secciones: la biblioteca pública y el ciclo de las políticas públicas de información.

La biblioteca pública

Existe una amplia variedad de estudios sobre tipologías y clasificaciones de unidades de información en general y sobre la biblioteca pública en particular. Si bien no creemos necesario profundizar en esta dialéctica, nos parece prudente, por si existiera algún lector no especializado, exponer brevemente cuáles son las características que distinguen esta unidad de otras.

Utilizaremos para esto los «textos sagrados», recurrentes en prácticamente toda la literatura sobre estas unidades de información: el «Manifiesto de la UNESCO sobre la biblioteca pública», de 1994, y las «Directrices IFLA/UNESCO para el desarrollo del servicio de bibliotecas públicas», de 2001. Estos dos documentos, de gran valor simbólico, son referentes en cuanto a marco conceptual, legal y administrativo.

El Manifiesto proclama, en primer lugar, la fe en la biblioteca pública como motor de cambio social, y establece que su papel es básico en la educación, la autonomía y la cultura de las personas.

Las Directrices, a diferencia del Manifiesto, son más explícitas al ofrecer una definición:

Una biblioteca pública es una organización establecida, respaldada y financiada por la comunidad, ya sea por conducto de una autoridad u órgano local, regional o nacional, o mediante cualquier otra forma de organización colectiva. Brinda acceso al conocimiento, la información y las obras de la imaginación gracias a toda una serie de recursos y servicios y está a disposición de todos los miembros de la comunidad por igual, sean cuales fueren su raza, nacionalidad, edad, sexo, religión, idioma, discapacidad, condición económica y laboral y nivel de instrucción (IFLA & UNESCO, 2001, p.8).

Entre los aspectos fundamentales de las bibliotecas públicas, se destacan algunos.

- **Organización y financiación.** El Manifiesto responsabiliza a las autoridades nacionales y locales del desarrollo y financiación de estas unidades. Las

Directrices consideran diferentes modelos: «según los países, los responsables de las bibliotecas públicas son las provincias, las regiones, los estados o los municipios, en parte o en su totalidad» (IFLA & UNESCO, 2001, p.17). Se afirma que al ser unidades en territorios locales, sería apropiado que estuvieran a cargo de administraciones locales, pero luego comenta que en muchos países dependen del Gobierno Nacional o Departamental, e incluso hay casos en que dos o más niveles gubernamentales son los responsables.

Como vemos en la definición, basándose en la realidad de diferentes países, la IFLA expresa que puede haber otras formas de organización colectivas, no gubernamentales, que se hagan cargo de los aspectos prácticos de las bibliotecas. Estas «estructuras alternativas», como las llama en las Directrices, son lo que conocemos como «bibliotecas populares»; y si bien existen países, como Argentina y Colombia, en donde están reglamentadas y cuentan con apoyos financieros del Estado, podemos ver que son una categoría de unidad de información en sí misma, muy similar a las bibliotecas públicas, pero con sus propios elementos distintivos.

- **Marco legal.** Tanto el Manifiesto como las Directrices establecen que debe existir una legislación específica para estas unidades de información, además de que estarán sujetas a otra serie de legislaciones conexas como de derecho de autor, protección de los datos, acceso a la información pública, entre otras.
- **Usuarios.** Presta servicios a todos los miembros de la comunidad, sobre la base de igualdad de acceso, sin restricción de edad, raza, sexo, religión, nacionalidad, idioma, discapacidad, o condición social. Las Directrices aportan un elemento muy importante sobre este punto, considerando también a los «usuarios potenciales» (usuarios pertenecientes a la comunidad de la biblioteca, pero que no utilizan sus servicios), procurando que se eviten todo tipo de limitaciones de acceso, deliberadas o accidentales, para no reducir el potencial de llegar a toda la comunidad a la que sirve.
- **Colección.** Dada la amplitud de usuarios que tienen estas unidades, es ideal que las colecciones también sean variadas, ya que, como se expresa en el Manifiesto, los materiales deben cubrir las necesidades de todos los usuarios. Se debe procurar

que los fondos incluyan, además de los formatos tradicionales, otros tipos de medios y tecnologías. La IFLA hace hincapié en procurar materiales de calidad, que acompañen las tendencias y la evolución de la sociedad. También es fundamental que «ni los fondos ni los servicios han de estar sujetos a forma alguna de censura ideológica, política o religiosa, ni a presiones comerciales» (UNESCO, 1994, p.2).

- **Servicios.** Estos deben alinearse con la finalidad de la biblioteca pública y dirigirse a todos sus usuarios. Podemos agruparlos básicamente en: información a la comunidad, educación e instrucción, perfeccionamiento personal, progreso cultural, cambio social, libertad de información, necesidades y cultura local, entre otros (UNESCO, 1994; IFLA & UNESCO, 2001).

En el contexto de la Sociedad de la Información

La biblioteca pública ha asumido diversas funciones y roles en el correr del tiempo, siempre como reflejo de las necesidades de sus comunidades de usuarios. Páez Urdaneta (1992) identifica tres «oleadas», es decir, tres momentos claves que redefinieron estas unidades de información.

La primera es ubicada a mediados del s. XIX, cuando el parlamento inglés fija un impuesto destinado a financiar los servicios bibliotecarios públicos, estableciendo el modelo tradicional de esta unidad de información, cuya finalidad es custodiar y brindar acceso a una colección que satisfaga las necesidades informativas de sus usuarios en cuanto a formación, recreación y la acción ciudadana.

La segunda oleada, que llegaría en 1974 a los países de economías más avanzadas y décadas después —y de forma asincrónica— a aquellos en vías de desarrollo, está vinculada al lanzamiento del «Programa para el Desarrollo de los Sistemas Nacionales de Información» (NATIS, del inglés *National Information System*). La idea sostenida por NATIS es que la administración central de un Estado debía asegurar la máxima disponibilidad y acceso a la información, lo que derivó en «la institucionalización pública del servicio bibliotecario público, su administración política integral, su inserción en la planificación estatal» (Páez Urdaneta, 1992, p.13), entre otros aspectos.

El autor sitúa la tercera oleada a partir de 1990, con la emergencia de una sociedad post-industrial en la que, ya en ese entonces, se visualizaba que el impacto de las TIC

llevaría a considerar el conocimiento como base de la riqueza e innovación. Debido a este contexto, que actualmente conocemos como Sociedad de la Información, Páez Urdaneta concluye que «la biblioteca pública latinoamericana tendrá que redimensionar su papel social para enfrentar el desafío» (p.7).

Más de veinte años después, en plena Sociedad de la Información, Escobar (2013) sostiene que América Latina y el Caribe han avanzado significativamente en este sentido, y que las bibliotecas públicas han logrado mantener el respeto y la confianza de sus comunidades. A su vez afirma que lo que ha cambiado son «las formas y formatos de acceso a la información y por esto, las bibliotecas alrededor del mundo se están transformando para convertirse en espacios comunitarios y de conocimiento» (p.49). Es decir, un lugar donde no solo se disponga de las TIC y de Internet, sino también se genere la integración interpersonal, desde y hacia una «comunidad interesada en informarse y aprender, ampliar sus horizontes culturales e intelectuales y acceder en forma gratuita, libre y sin censura a la diversidad de puntos de vista que pueden converger frente a un mismo tema de discusión» (Bravo, 2011, p.6).

Su dimensión política

La visión actual de la biblioteca pública es la de una unidad de información con funciones múltiples: las más tradicionales responden al espacio literario, de fomento de la lectura, y al centro de información a la comunidad; pero también están aquellas de apoyo a la educación, incluyendo el estudio, el aprendizaje independiente y la investigación, así como las que responden a la biblioteca como centro de actividades y reuniones de —y para— la comunidad, que abarcan el intercambio político, cultural, el ocio y la recreación, entre otros.

Esas funciones, y todas las demás que forman parte del quehacer de las bibliotecas públicas, pueden considerarse, según Alejos (2013), en cinco dimensiones: social, cultural, educativa, económica, y política.

Desde la **dimensión social** la biblioteca pública es parte de una estructura social, de una comunidad, y como tal cumple un rol social fundamental, que pasa por —pero no se limita a— su presencia física y su visibilidad; es decir, poner a disposición su espacio, permitiendo la interacción entre los miembros de la comunidad, para colaborar en pos de la resolución de sus problemas personales y colectivos.

La **dimensión económica** se observa en los apoyos y herramientas que brinda a su comunidad, fomentando la participación en el sistema productivo y económico. Esto puede verse reflejado directamente en aquellos usuarios que han recibido, por ejemplo, ayuda en la búsqueda de empleo a través de los servicios de información de la biblioteca, o formación y capacitación para el desarrollo de emprendimientos, o simplemente para la mejora de sus condiciones económicas.

Desde la **dimensión cultural** la presencia de la biblioteca pública promueve el desarrollo cultural local, así como el acceso de su comunidad al mundo de la cultura. También aporta a la formación de sus usuarios, facilitando el progreso de la comunidad.

Desde la **dimensión educativa** el aporte más directo es, sin lugar a dudas, su contribución a la disminución del analfabetismo, en especial del analfabetismo funcional. Además, en la actualidad, hace una importante colaboración en cuanto a la alfabetización informacional y digital.

Finalmente, desde la **dimensión política** la biblioteca pública busca contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad, la toma de decisiones y la cultura ciudadana, generando un lugar de encuentro y de información para que su comunidad pueda hacer ejercicio de sus derechos, logrando una práctica real de la democracia.

Cada una de estas facetas ha sido abordada —y todavía lo es—, tanto a nivel académico como profesional, pero dados nuestros objetivos nos detendremos particularmente en la dimensión política, explorando sus factores y características determinantes.

En este sentido podemos definir a la biblioteca pública como «un agente facilitador y mediador de acciones culturales y educativas, que cumple su responsabilidad social en función de la formación ciudadana, como elemento central y condición fundamental de una sociedad democrática» (Jaramillo, 2010, p.289)

Coincidimos con Escobar (2013) cuando afirma que el papel de estas instituciones es el de servir de «conexión entre el Gobierno y sus ciudadanos» (p.49), por tratarse de instituciones gubernamentales y sociales, que se encuentran insertas en un territorio, una comunidad.

Según la *American Library Association* (ALA) las bibliotecas públicas, como «facilitadoras y medidoras», cumplen un rol fundamental en un proceso bidireccional. Por un lado el gobierno debería utilizar estas unidades para proporcionar información al público sobre el desarrollo del país, así como educación y capacitación a través de variados recursos y servicios. Por otro, la comunidad debería participar, a través de las bibliotecas públicas, en el «discurso político», y la formulación de políticas (ALA, 1995). En este sentido, «el potencial político de la biblioteca pública moderna está expresamente vinculado con el proceso político tanto del Estado como de la sociedad» (Meneses, 2013, p.13).

En este proceso bidireccional vemos los dos factores que hacen de las bibliotecas públicas instituciones políticas: el **gubernamental**, porque se hallan en la órbita política de la Administración Pública y por lo tanto serán objeto de estrategias y políticas (culturales, educativas, de información, de bienestar social), y servirán de enlace con la comunidad; y el **ciudadano**, ya que se requiere que la biblioteca y su personal se comprometan política y socialmente como pilar del sistema democrático, reconociendo el papel que juegan en la estimulación del pueblo para la construcción de ciudadanía informada y educada (Meneses, 2013).

En el primer factor se destaca la relación del gobierno con las bibliotecas, que «resulta vital para ambos sistemas, los que se retroalimentan positivamente para seguir creciendo y fortaleciendo sus propias organizaciones» (Bravo, 2011, p.14). Es importante que los gobiernos, en su necesidad de brindar acceso a la información a todos los ciudadanos por igual, consideren a las bibliotecas públicas como aliados estratégicos, ya que se trata de «una solución costo-eficiente para este reto y generalmente ya están incluidas en los presupuestos municipales o nacionales» (Escobar, 2013, p.49).

Debemos considerar también que existe crítica y preocupación por parte de algunos autores, sobre todo de países en vías de desarrollo, sobre el papel del Estado en el manejo de estas instituciones. Ya que «la historia muestra que la biblioteca pública ha sido vista y utilizada, para bien y para mal, como un instrumento de cambio político y social» (Usherwood, 2000, párr. 9. Traducido). La idea de que un gobierno, que es parte central de una democracia, puede tener sus propios intereses, de que es corruptible, y puede ceder ante el corporativismo y el elitismo, genera gran

preocupación, en la medida en que puede posicionar los servicios de las bibliotecas públicas bajo la lógica de la mercantilización y la privatización, o enfocar sus recursos solo para ciertas clases o grupos sociales. «Un Estado en el que se desconfía o que no responde a las necesidades de sus ciudadanos marginados, por ejemplo, puede no ser capaz de lograr un cambio social a través de mejores servicios de biblioteca pública» (Pyati, 2009, p.240. Traducido).

A raíz de estos reparos, desde hace ya varios años, ha surgido un contrapeso para los posibles excesos del Estado, un giro hacia la «sociedad civil». Lo que se busca es involucrar también a actores no estatales y organizaciones no gubernamentales (ONGs) en las prácticas democráticas. En el caso de las bibliotecas públicas, que como mencionamos tienen el potencial de mediar entre el gobierno y el pueblo, vincularse y considerar los aportes de la sociedad civil podría conducir a servicios más democráticos (Pyati, 2009).

Volviendo al factor ciudadano, es decir, el potencial de participación de la comunidad en la política a través de las bibliotecas públicas, podemos decir que no ha sido tan abordado como el gubernamental, ni a nivel profesional ni por la academia. En la práctica y en la literatura se ha puesto más el foco en su rol de servicio a la comunidad y en su acción de satisfacer las necesidades de los usuarios (Jaeger, Bertot & Gorham, 2013). Este es un fenómeno del cual Latinoamérica no está exenta; tal como expresa Muela-Meza (2003), existe «un vacío en general entre la vinculación de las bibliotecas públicas y la política» (párr. 5).

Entendemos que la participación de la comunidad en el proceso político a través de las bibliotecas no se limita a la simple consulta, sino que implica su empoderamiento. Es decir, una dinámica que posibilite a las personas la formación de opinión y la toma de decisiones, haciendo oír su voz en las instituciones ante situaciones que los afectan, obteniendo como resultado mayor control sobre sus vidas.

De este modo volvemos al proceso bidireccional identificado por la ALA, ya que el «empoderamiento surge del acceso a la información, que ayuda a traducir el conocimiento a potencial de acción democrática, social y política» (Atuti, 2008, p.3. Traducido).

Es importante advertir que el acceso forma parte de un proceso más amplio, de transferencia de información, donde debemos considerar que los individuos, además de ser consumidores son generadores de esta. Por lo tanto es necesario que la biblioteca pública

... plantee y dinamice acciones y vínculos que hagan posible la formación del sujeto —usuario— con capacidad para exigir y ejercer sus derechos, pero también para cumplir con los deberes que de éstos se desprenden, en la pretensión de formar al ciudadano, que no sólo es consumidor de información sino también productor, transmisor y comunicador de información y de conocimiento (Jaramillo, 2013, p.127).

Para Mangas (2011), el papel político de la biblioteca pública puede verse en nuevas cualidades que adquieren sus conocidos objetivos de promoción de la lectura, acceso local a información y defensa de la libertad intelectual.

- Promoción de la lectura: se desplaza el eje desde una actividad recreativa y de aprendizaje, a la formación de lectores críticos, que sepan interpretar el mundo y su contexto. La lectura se transforma entonces en «una práctica social que debería formar ciudadanos políticamente movilizados, conscientes de sus deberes y con argumentos para reclamar sus derechos» (Mangas, 2011, párr. 3. Traducido)
- Acceso local a la información: se intensifica la necesidad de servicios de información a la comunidad, es decir, que sean capaces de proporcionar rápidamente respuestas específicas para que las personas puedan, en su cotidianidad, conocer y ejercer sus derechos y obligaciones. Además, se promueve la creación de colecciones locales, conservando la memoria, historia, cultura y tradiciones de la comunidad, lo que fortalecerá su identidad cultural.
- Defensa de la libertad intelectual: se procura garantizar la diversidad en las colecciones y el libre acceso a la información, para contribuir en la construcción de una sociedad libre, próspera, transparente y democrática. «Hay una batalla por los corazones y las mentes, y la comunicación honesta de información, ideas y trabajos de creación, es esencial en esa batalla» (Usherwood, 2000, párr. 57. Traducido).

Hasta el momento parecería que hemos abordado a la biblioteca pública como un ente que se limita a servir de nexo, que no es en sí misma un protagonista en el campo político, nada más alejado de la realidad.

Estas unidades, y en particular los profesionales de la información que se desempeñan en las mismas, tienen el derecho y la obligación de ser actores activos, comprometidos con los procesos sociales y políticos. Deben no solo promover el debate sobre cuestiones de interés de la comunidad, sino también ser formadores de opinión y participar en los procesos (López López, 2008, p.67).

Para esto los profesionales de las bibliotecas públicas deben estar comprometidos con la institución y con el contexto, situándose «como elementos centrales, dinamizadores del cambio y de la nueva sociedad» (Alòs-Moner, 2001, p.28). Necesitan tener visión de futuro, capacidad de anticiparse a las necesidades y demandas de usuarios y entornos cambiantes, y contar, como expresa Alòs-Moner (2001, p.29), con nuevos conocimientos, y determinadas actitudes y aptitudes.

- Mantenerse actualizado permanentemente, para asegurarse de estar al día con los últimos conocimientos del área.
- Trabajar en equipo, para comunicarse y relacionarse públicamente, para liderar, y para mostrar que la biblioteca pública aporta valor a la integración social y a la estabilidad política del entorno.
- Atender la mejora continua, la identificación de las necesidades y expectativas de su comunidad, la conciencia de los aportes que realiza la biblioteca, la asunción y distribución de responsabilidades, entre otros.

Hemos señalado con insistencia el carácter esencialmente situacional de la biblioteca, en tanto institución ligada a su entorno y producto de él, por lo que es esperable y deseable que esta adquiera rasgos específicos como respuesta a la realidad en la que está inserta. En consecuencia, nos parece oportuno presentar algunas características de nuestro universo de estudio.

Las bibliotecas públicas en Montevideo

Realizar un recorrido histórico sobre la biblioteca pública en Montevideo excedería las intenciones de este trabajo, por lo que creemos conveniente centrarnos en algunos puntos clave de su contexto actual, sobre todo en relación con dos leyes aprobadas en la última década: la Ley N° 18.632, sobre el «Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas», y la Ley N° 18.567, sobre «Descentralización Política y Participación Ciudadana».

En Uruguay existió una deuda histórica en cuanto al avance de políticas y acciones para el desarrollo de las bibliotecas públicas. Aún en las primeras décadas del siglo XX, cuando se avanzaba en materia educativa y cultural, estas unidades no lograron capturar la atención de los decisores políticos ni de la ciudadanía (Sabelli, 2013, p.91).

No obstante podemos observar, de mediados del siglo XX a inicios del siglo XXI, cierta preocupación del gobierno, los profesionales y la academia por mejorar estos servicios. Por eso es posible identificar diversas acciones, proyectos y programas llevados a cabo en esos años.

Por ejemplo, en 1970 la EUBCA realizó un «Informe sobre las Bibliotecas Públicas de Montevideo» que sirvió de antecedente a lo que fue el convenio desarrollado en 1994 entre la Universidad de la República y la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)³ para realizar un estudio de las necesidades y posibilidades de las bibliotecas públicas con el fin de consolidar su inserción en el medio (Sabelli, 1997, p.6).

Un programa a destacar es «Bibliored», también implementado en las bibliotecas públicas de Montevideo. Este fue concretado en setiembre de 1998, a través de un convenio entre el Departamento de Cultura de la IMM y el Centro de Investigación y Promoción Franciscano y Ecológico (CIPFE), con el objetivo de mejorar la democratización del acceso a la información y la alfabetización digital de la población, mediante la informatización de las bibliotecas y la oferta de cursos de capacitación en las mismas (Martínez, Szafran, Varela & Zahn, 2001, p.8).

Pero fue recién entre 2007 y 2009 que se produjo un «quiebre histórico» y podemos observar, en un corto plazo, legislación sobre políticas públicas de información y

³ Denominación que por ese entonces tenía la actual «Intendencia de Montevideo (IM)».

sobre las propias bibliotecas, tan relegadas hasta entonces. Es así como se aprueba, en diciembre de 2007, la Ley N° 18.220 sobre el «Sistema Nacional de Archivos». Unos meses después, en agosto de 2008, sería votada la Ley N° 18.331, de «Protección de datos personales y acción de Habeas Data»; y a continuación, en octubre de ese mismo año, la Ley N° 18.381, de «Derecho de Acceso a la Información Pública». Así llegamos a la tan esperada legislación sobre el «Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas» (Ley N° 18.632), promulgada el 24 de diciembre de 2009 (Sabelli, 2013, p.101).

Coincidiendo con el espíritu del Manifiesto de la UNESCO y con lo planteado en las Directrices de la IFLA/UNESCO, la Ley N° 18.632 define biblioteca pública como:

... unidades de información dependientes del Estado y de los Gobiernos Departamentales que presenten un carácter social, gratuito, **democrático** e integrador destinado a prestar servicios bibliotecarios de extensión bibliotecaria y cultural a toda persona que requiera la utilización de los mismos. Es un espacio primordial de integración social y de **participación cívica**, de promoción de todas las potencialidades humanas y de **construcción de ciudadanía**, basado en la equidad que asegure la igualdad de posibilidades de acceso para todas las personas sin tener en cuenta su edad, raza, sexo, religión, nacionalidad, convicciones políticas, condición social, residencia geográfica o cualquier otra diferencia que exista entre ellas (Ley N° 18.632, 2009, Art.2°. Resaltado por el autor)

Entre las múltiples funciones básicas que la Ley adjudica a las bibliotecas podemos destacar:

- Responder a las necesidades y demandas de información y lectura de la comunidad.
- Promover el acceso democrático y el uso gratuito a la información de todos los ciudadanos.
- [...]
- Establecer vínculos con entidades representativas de la comunidad a efectos de identificar aspectos de su realidad, como insumo para desarrollar planes conjuntos y promover la demanda de información y lectura.
- Servir de puente entre los diferentes agentes sociales y estimular la participación de los ciudadanos como productores, consumidores y protagonistas de la cultura local.
- Conformar comisiones de apoyo de la biblioteca integradas por diferentes actores de la sociedad civil, para promover la interacción con la colectividad y la real participación de la comunidad en el cumplimiento de los objetivos de su biblioteca pública (Ley N° 18.632, 2009, Art.2°)

A su vez se definen once servicios que las bibliotecas deben brindar, entre los cuales hay dos particularmente significativos para nuestro estudio: «Servicio de Información

a la Comunidad (SIC)» y «Espacio de reunión a la comunidad» (Ley N° 18.632, 2009, Art.2°).

Otro elemento importante de la Ley es declarar de interés nacional la creación de un Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SiNaBiPu), el cual estará integrado, entre otras, por las Bibliotecas Municipales de cada departamento (Ley N° 18.632, 2009, Art.5°).

Se nombra al Ministerio de Educación y Cultura como la autoridad de la Administración Central competente para «la formulación de las propuestas de política pública bibliotecaria procurando acordar y armonizar con lo sugerido por el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas» (Ley N° 18.632, 2009, Art.6°).

En cuanto al fin del SiNaBiPu, se establece que será el de «articular a nivel nacional las bibliotecas públicas, coordinando con el Sistema Nacional de Información en el marco de una Política Nacional de Información» (Ley N° 18.632, 2009, Art.7°).

Entre los cometidos otorgados al Sistema destacamos:

- I) Proponer las políticas de bibliotecas públicas, asesorar y articular acciones para el desarrollo de las bibliotecas integrantes del Sistema.
- II) Presentar propuestas para la mejora cualitativa y cuantitativa de los servicios que prestan las bibliotecas integrantes del Sistema.
- III) Formular recomendaciones para lograr la participación de la población en el fomento y empleo de las bibliotecas integrantes del Sistema.
- IV) Instrumentar mecanismos de coordinación y cooperación entre las bibliotecas que conforman el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas y otras bibliotecas existentes en el medio.
- [...]
- VII) Promover el mejoramiento intelectual y la formación y capacitación permanente de los funcionarios afectados a las bibliotecas integrantes del Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.
- VIII) Proponer y asesorar sobre pautas para la selección y la promoción de los funcionarios afectados a las bibliotecas integrantes del Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.
- IX) Implementar y facilitar la generación de proyectos de intercambio y convenios de cooperación a nivel nacional, regional e internacional.
- [...]
- XIV) Realizar estudios de usuario y de comunidad para el desarrollo y la mejora de los servicios de biblioteca.
- XV) Articular con otras políticas y planes a nivel nacional, como los planes de lectura, de educación y de desarrollo productivo, y los programas de alfabetización y alfabetización digital (Ley N° 18.632, 2009, Art.9°).

En cuanto a las bibliotecas públicas en el departamento de Montevideo, según el organigrama de la IM, existen diecinueve unidades que dependen jerárquicamente del

Servicio «Bibliotecas y Letras», de la División «Artes y Ciencias», del Departamento «Cultura». En la actualidad solo quince están en funcionamiento, y son la totalidad de las bibliotecas que integran el SiNaBiPu por el departamento.

Un tema importante en la realidad actual del país y de estas unidades de información a las que hasta hace unos años se las conocía como «Bibliotecas Municipales»⁴, es el relacionado con la descentralización territorial de los gobiernos departamentales y la participación ciudadana.

Con la Ley N° 18.567 del año 2009, surgen dos novedades en Uruguay, una que afecta a la organización política y otra al quehacer democrático del país. El primer impacto, el más inmediato y notorio, fue la creación de un tercer nivel de gobierno, los municipios, alterando la clásica organización dual de Gobierno Nacional y Departamental. Pero a su vez se introdujo, a nivel normativo y en la propia génesis de estos gobiernos locales, el mandato de la participación ciudadana. «En ningún otro ámbito estatal como en el municipal este principio adquiere una fuerza normativa tan potente y, al mismo tiempo, tan incierta» (González Scandizzi, 2019, p.4).

Desde su creación, la organización y competencias municipales han pasado por procesos legales de sucesivas reglamentaciones y enmiendas, que atribuían mayores o menores competencias políticas a los municipios. Actualmente, la ley que regula estos gobiernos es la Ley N° 19.272 de 2014, que mantiene la participación de la ciudadanía como uno de los principios cardinales del sistema de descentralización, pero también postula el principio de «electividad y representación proporcional integral» (Ley N° 19.272, 2014, Art.3°), generando una instancia de democracia representativa, que de alguna forma quita potencia a la anterior. «Si la intención del legislador fue conseguir un equilibrio prudencial entre los dos principios, por el contrario, la práctica parece conferir preeminencia al principio electoral y proporcional por sobre el principio de la participación ciudadana» (González Scandizzi, 2019, p.6).

⁴ Como ya mencionamos, antes de la descentralización departamental, al Gobierno Departamental se lo denominaba «Intendencia Municipal de Montevideo», por lo tanto sus bibliotecas eran conocidas como municipales. Luego de la Ley N° 18.567 y la creación de los «municipios» como tercer nivel de gobierno, el segundo nivel pasó a llamarse solamente «Intendencia de Montevideo» y las bibliotecas, que siguen dependiendo de este y no de los municipios, pasaron a conocerse simplemente como «bibliotecas públicas de Montevideo»

En cuanto a la participación ciudadana, González Scandizzi (2019, pp.7-8) identifica, en la Ley, tres grupos de referencias.

- Un conjunto de artículos que obliga a las autoridades municipales a instrumentar ciertos dispositivos de participación. Uno de estos son las audiencias públicas, en las que se hará la presentación de programas y planes elaborados por el gobierno local; y anualmente una rendición de cuentas a la población.
- Otro grupo de artículos e incisos que prevén la participación de la ciudadanía a través de la atribución de derechos de iniciativa; es decir, se la habilita a crear ámbitos participativos (que estarán sujetos a posterior aprobación tanto del Gobierno Municipal como del Departamental).
- Finalmente, el tercer conjunto de referencias encomienda a los municipios a crear otros espacios y mecanismos de participación activa, «para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia» (Ley N° 19.272, 2014, Art.5°).

Es importante tener presente que la Ley solo exige lo indicado en el primer grupo: las audiencias públicas obligatorias, por lo que la creación de otros ámbitos, ya sea por iniciativa de la ciudadanía o de los municipios, dependerán totalmente de la voluntad política de las autoridades (González Scandizzi, 2019, p.8).

Las bibliotecas públicas de Montevideo, como mencionamos, son instituciones departamentales, pero «esta realidad no impide que, como servicios locales, necesiten trabajar conjuntamente con los municipios» (Szafran, 2016, p.25). No podemos desestimar que las mismas están insertas en un territorio, en uno de los 8 municipios⁵, y que deberán relacionarse directamente, por lo menos, con uno de esos gobiernos locales. Varios de los fines y funciones que se otorga a estas unidades coinciden plenamente con las atribuciones de los municipios.

También es importante notar que estas leyes imprimen una fuerza normativa a la participación ciudadana, habilitando la creación de espacios y mecanismos para que la ciudadanía sea más activa, aspecto que las bibliotecas públicas, en su dimensión

⁵ Establecidos por la Junta Departamental de Montevideo en los Decretos N° 33.209 (2008) y N° 33.227 (2010).

política, deben saber aprovechar, ya que el municipio es el espacio «más propicio para la participación ciudadana, no sólo desde el punto de vista electoral sino a través de la participación política individual y grupal en el sentido de contribución al desarrollo de las políticas públicas» (Szafran, 2016, p.25).

El ciclo de las políticas públicas de información

En esta sección abordaremos lo que denominamos el ciclo de las políticas públicas de información. La expresión contiene varios términos en los que es necesario detenerse para especificar su alcance.

Una constante en la literatura analizada es el reconocimiento del alto grado de diversidad que presentan los conceptos que sustentan los estudios en esta área.

Para no extendernos en discusiones terminológicas, presentamos los abordajes, las posturas y los conceptos a los que adherimos, ordenados en una cierta gradación, desde lo macro a lo específico.

Política

El término «política», como señala Marciano (2006), tiene su origen clásico en el griego antiguo *Πολιτικά* (Politiká), «cuestiones de las ciudades (polis)», concepto que abarca lo urbano y público, así como lo sociable y lo social. Más adelante, sostiene el autor, se extendería para incluir acepciones de ciencia, doctrina y/o filosofía del estado.

En la actualidad el concepto tiene dos usos distintivos: uno coloquial, que es vago y generalizado, y otro más específico, que puede entenderse como:

- gobierno, en el sentido de dirigir y administrar un Estado;
- actividad realizada por especialistas, administrativos o políticos, que ocupan cargos y/o disputan el derecho a gobernar un Estado;
- práctica dudosa, que antepone los intereses particulares a los intereses generales de la sociedad.

Concordamos con Marciano (2006) con que ninguno de estos sentidos específicos es de mucha ayuda para nuestros abordajes, por lo que nos queda ese uso vago y general,

«derivado del hecho de que la expansión de las acciones del Estado también condujo a una expansión del campo de las actividades políticas y sociales, que pasaron a incluir cuestiones administrativas, decisiones económicas y servicios sociales» (p.37. Traducido).

Por su parte Browne (1997) señala dos tipos de enfoques al momento de tratar la cuestión de qué es «política»: los pragmáticos descriptivos, y los prescriptivos o normativos.

Los primeros son aquellos que abordan la política como «lo que es», por ejemplo Hogwood y Gunn (citados en Browne, 1997, p.268) estudiando los usos del término llegan a una gran variedad de posibles significados: una teoría o modelo, una expresión de propósito general o estado de cosas deseado, una etiqueta de un campo de actividad («política económica», «política exterior»), las decisiones de gobierno, propuestas específicas, un proceso, entre otros.

Por otra parte, los enfoques prescriptivos normativos, ven a la política como «lo que debería ser», mostrando mayor preocupación por los valores, en el proceso. Schon y Rein (citados en Browne, 1997, p.269), exponentes de este enfoque, plantean una jerarquía sobre el proceso de hacer políticas, de lo más concreto a lo más abstracto:

1. las prácticas políticas como la selección, verificación, regulación;
2. la política en sí, en el sentido del conjunto de normas, leyes, obligaciones, prohibiciones, asignaciones de recursos, etc.;
3. el proceso de formulación, incluidos los debates y conflictos;
4. las posiciones sostenidas y los argumentos esgrimidos por defensores y opositores en debates políticos;
5. las creencias, valores y perspectivas particulares de instituciones o grupos, que derivan en posiciones y argumentos;
6. las creencias, valores y perspectivas ampliamente compartidas por los miembros de una sociedad.

Si bien estas dos formas de delimitar el alcance de las actividades políticas tienen sus ventajas, y de ninguna forma son excluyentes, estimamos la segunda, el enfoque

prescriptivo o normativo, más amplia, ya que «pone en relieve la necesidad de considerar el contexto de la formulación de políticas —las personas, las instituciones y los modos dominantes de pensar en la sociedad» (Browne, 1997, p.269. Traducido).

Políticas de información

Almada Navarro (2012) advierte que «los conceptos que sustentan los estudios de políticas de información exhiben un alto grado de pluralismo teórico, además de la ambigüedad que se le asocia al término de "políticas"» (p.11).

La definición de «información» es objeto de estudio dentro de la ciencia de la información en sí misma, por lo que es esperable encontrarse con una amplitud de conceptos y enfoques para definirla en relación al campo político.

Según Braman (1989) se puede resolver este dilema con una jerarquía de cuatro categorías de definiciones, en la que cada nivel presenta un aumento en el valor y el «poder», otorgado a la información, así como en el enfoque y la complejidad de la estructura social donde se aplican.

- **Información como recurso:** en líneas generales es cualquier cosa («*anything*», «*any information*») representada en alguna forma o que es conocida por alguien. Es una noción fácil de comprender, ampliamente aplicable y abierta y, como metáfora, tiene un gran poder. El foco está puesto en los usos que hacen los individuos y no en los efectos que genera.
- **Información como mercancía:** si bien durante años se ha considerado ciertos tipos de información como mercancía, por ejemplo aquella sobre suministros y precios, en las últimas décadas y cada vez más es concebida así la información personal y aquella sobre asuntos públicos. Esta noción, que ha crecido en alcance y penetración, es más amplia que la anterior, pues incorpora, además del uso, los intercambios entre personas y actividades relacionadas.
- **Información como percepción de un patrón:** desde esta perspectiva se amplía el concepto al agregar el contexto: la información es afectada por factores ambientales y causales; además, tiene pasado y futuro. Esta concepción, en el sentido más simple, contribuye a reducir la incertidumbre, y en el más complejo se centra en el contexto (los códigos, o sistemas de significado donde existe la

información). Como la percepción del entorno cambia con el observador, es necesario, cuando se aplica, hacer explícito el punto de vista.

- **Información como fuerza constitutiva de la sociedad:** esta visión otorga un papel más activo, la información no solo es afectada por su contexto como en la anterior, sino que ella es un actor que afecta a otros en la conformación. No está pasivamente insertada dentro de una estructura social, sino que la crea en sí misma. La toma de decisiones políticas sobre información desde esta perspectiva definirá la estructura de la sociedad, la distinción e interacción de clases, y el equilibrio entre los derechos individuales y los colectivos.

Concordamos con Braman (1989) en que todas estas categorías aportan a la construcción de políticas de información, pero en particular la información como fuerza constitutiva de la sociedad debería «usarse al comienzo de cada proceso de toma de decisiones y proporcionar un estándar de juicio durante el proceso de evaluación de políticas también» (p.240. Traducido).

Atendiendo el carácter heterogéneo que presenta la información, los intercambios entre personas, y la percepción del contexto, podemos definir **política de información** como aquella «enfocada en la caracterización, el diseño y la definición de acciones dirigidas a la utilización de la información como elemento transformador de la sociedad en las esferas gubernamental, organizacional y privada» (Marciano, 2006, p.44).

También puede ser definida, según Almada de Ascencio, como:

...las orientaciones que propone una sociedad o un grupo social, articuladas en directrices para facilitar e impulsar la transferencia de la información, su organización, disponibilidad, acceso y recuperación, como medio para mejorar la comunicación entre personas generadoras y usuarias de información (Almada de Ascencio, 2004 citada en Almada Navarro, 2012, p.9)

Si consideramos que en la mayoría de las áreas donde se formulan políticas, como la economía y servicios —por citar algunas—, se utilizan herramientas y experiencias acumuladas durante años, podemos afirmar que en el campo de la información hay desafíos mayores:

1. el desarrollo de esta área, como foco directo de políticas, es muy reciente;

2. a diferencia de otros campos, la cantidad y diversidad de actores involucrados con la información es significativamente mayor;
3. el alto impacto que tienen en otros sectores las decisiones tomadas en información, siendo que no sucede lo mismo a la inversa;
4. las herramientas de análisis de políticas convencionales no tienen en cuenta a la información como categoría;
5. la independencia y desconexión de las políticas de información formuladas en diferentes niveles —local, nacional— políticos y sociales (Braman, 1990, p.47).

Almada Navarro (2012) aporta además, la idea de que los sistemas de regulación sobre esta área son complejos, y en ocasiones contradictorios y conflictivos. Considerando todas estas características antes mencionadas es que la autora observa «cuatro tipos de problemas para diseñar las políticas de información: conceptuales, estructurales, de información y de orientación» (p.12).

Coincidimos en que el tema «políticas de información» es complejo, y al abordarlo debemos ser conscientes de la cantidad de componentes y matices que están en juego. A los efectos de su estudio, nos parece útil contar con un modelo como herramienta.

Modelo de Transferencia de la Información

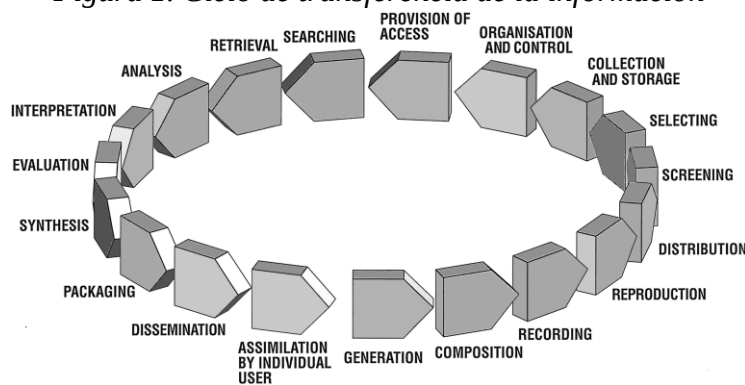
Braman (1990) propone abordar las políticas de información como aquellas que refieren a cualquier etapa de «la cadena de producción de información», que va desde la creación, el procesamiento, distribución, almacenamiento, hasta la destrucción (p.53).

Mairead Browne (1997) realiza un desarrollo importante sobre esta noción, que «nos ofrece la pista más sólida a lo que es la parte sustancial de las políticas de información» (Almada Navarro & Sánchez Vanderkast, 2007, p.468). Ella sugiere expandir el abordaje, considerando no solo aquellas que inciden en la cadena de producción, sino todas las que se relacionan con el ciclo de transferencia de la información.

El ciclo (Figura 1) contiene los elementos tradicionales de la producción de información, es decir: «la generación de ideas y su composición en diferentes formas,

(...) reunión y almacenamiento, organización, recuperación» (Browne, 1997, p.272. Traducido); pero tiene una novedad muy importante, ya que incluye las etapas relacionados con el proceso cognitivo llevado a cabo con esa información: «análisis, interpretación, evaluación, síntesis, reenvasado y difusión» algo que no siempre está presente en abordajes semejantes (p.272. Traducido).

Figura 1. Ciclo de transferencia de la información



Fuente: Browne, 1997, p.272⁶

Este modelo, además de incorporar ideas de otros anteriores sobre transferencia de la información, se basó en una encuesta realizada a empresas de información sobre sus actividades, destacando las etapas del ciclo que presentan valor agregado. Debemos tener en cuenta que la propia autora advierte que este modelo no fue creado para ser ideal, sino más bien para sentar las bases para construir otros más eficaces. Ella afirma que debe ser considerado en relación con el mundo real de la práctica actual de la política de información, los criterios de Braman que señalamos anteriormente y los intereses de todos los actores involucrados (Browne, 1997).

Igualmente nos parece que el modelo concuerda con nuestro abordaje sobre la biblioteca pública, ya que como señalamos anteriormente, desde su dimensión política se considera un individuo —usuario— «que no sólo es consumidor de información sino también productor, transmisor y comunicador de información y de conocimiento» (Jaramillo, 2013, p.127).

⁶ Partiendo de la base, y de izquierda a derecha: generación, composición, grabación, reproducción, distribución, cribado, selección, recolección y almacenamiento, organización y control, provisión de acceso, búsqueda, recuperación, análisis, interpretación, evaluación, síntesis, empaquetado, difusión, asimilación por usuario individual.

Políticas públicas

Las políticas de información adquieren una nueva dimensión cuando entramos al terreno de las políticas públicas, siendo necesaria una redefinición de su alcance.

Con respecto a «políticas públicas», Jardim, Silva & Nharreluga (2009) remarcan, al igual que con «política», su carácter polisémico, existiendo en la literatura variadas acepciones, concepciones y definiciones.

El término es asociado, en principio, a las actividades y asuntos del gobierno y los sistemas políticos, que resuelven ciertos problemas sociales o presentan una determinada influencia sobre la sociedad. Pero en la literatura sobre el tema pueden observarse otros elementos fundamentales, además de la participación del Estado en la elaboración, como la colaboración de otros actores sociales, del sector privado y de la comunidad en el proceso (Maggiolo & Perozo, 2007, pp.375-376).

Según Jardim *et al* (2009), casi la totalidad de los enfoques críticos no las aborda como un objeto cognoscible en sí mismo, sino desde el punto de vista del denominado «análisis de políticas públicas». Este tipo de estudios ha sido considerado por los autores de varias maneras: «...disciplina, subdisciplina, tema, objeto, especialización, ciencia, subárea, campo de investigación, programa, subárea disciplinaria, supradisciplina y disciplina científica» (p.11. Traducido).

Buscando situar las políticas públicas en términos científicos, podemos decir que se trata de respuestas a problemas de relevancia para importantes sectores de la sociedad, y que por lo tanto no pueden enfrentarse desde el ámbito privado. Las mismas serán diseñadas y aplicadas mediante un proceso político, técnico y social de sucesivas tomas de decisiones, acciones y posiciones del que participarán fundamentalmente el gobierno y la sociedad civil (Cardozo Brum, 2013, p.125).

Cuando hablamos del sector o ámbito privado nos referimos al campo de intereses, necesidades, actividades y libertades individuales y familiares, donde no interviene la norma estatal —mientras que se respete la ley—. Se relaciona frecuentemente con la esfera pública, ya que en esta se establecen las condiciones para que lo anterior pueda llevarse a cabo (Tapia, Campillo, Cruickshank & Morales 2010, pp.21-22).

Muller y Surel (2002) sostienen que las políticas públicas son una construcción social, pero también un *constructo* de investigación. En este sentido si buscamos delimitar, por ejemplo, la política ambiental, podemos tomar el conjunto de textos legislativos del sector, pero no podemos despreciar, por ejemplo, una declaración de un ministro sobre niveles permitidos de contaminación o las críticas de una agrupación de vecinos. Tal como podemos observar, las políticas pueden existir por fuera de las estructuras gubernamentales, desde las meras creencias y valores de un grupo social particular. Esto nos lleva a que las delimitaciones en cuanto a las políticas públicas como «categoría analítica» no deben considerarse fijas, ya que es probable que las sucesivas tomas de decisiones, acciones y posiciones de los actores influyan en las mismas.

Por estos motivos, al abordar estudios sobre políticas públicas no tiene sentido cuestionar si «existen» políticas en determinadas áreas, como la ambiental o la agrícola, sino que «es mejor tomar un objeto de investigación más modesto, permitiendo, si corresponde, cuestionar el mecanismo para construir acciones públicas en estos sectores» (Muller & Surel, 2002, p.12. Traducido).

Nos parece importante destacar, por el abordaje que realizamos en esta investigación, el papel que juegan los actores en las políticas públicas:

... son vistas como el resultado de transacciones realizadas entre los actores políticos (agencias gubernamentales, agentes públicos, ciudadanos, organizaciones públicas y privadas, entidades de clase, etc.), transacciones que están condicionadas por las reglas del juego político y por las acciones de las instituciones políticas... (Marciano, 2006, p.38)

Como afirman Jardim, Silva & Nharreluga (2009), son «concebidas, formuladas e implementadas a partir de actores sociales diversos que se relacionan e influyen mutuamente en un ambiente de consensos y conflictos» (p.17. Traducido). Desde este punto de vista, cuando hablamos de actores nos referimos a cualquier individuo, grupo u organización que se ve afectado por la acción del Estado.

El ciclo de políticas públicas

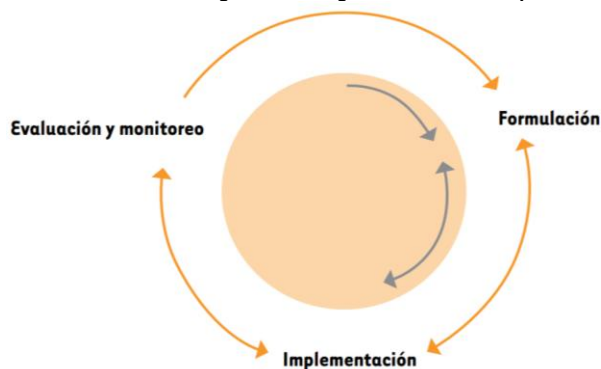
Para entender el proceso de elaboración de políticas públicas es necesario conocer quiénes participan, qué roles cumplen, cómo se relacionan con los otros actores y en qué momento del proceso influyen. Un método muy utilizado para comprender la

complejidad del proceso, sobre todo desde el «análisis de políticas públicas», es separarlo en distintas etapas y analizar cada una de ellas (Lindblöm, 1991, p.11).

El proceso implica el desarrollo de ciertas fases, siendo «evaluación» la última de ellas en prácticamente todos los modelos. Dado que los resultados evaluados retroalimentan y reinician un nuevo proceso, en la literatura es muy común encontrarse con el concepto de ciclo de políticas públicas (Cardozo Brum, 2013, p.124).

Existe una amplitud de autores que han abordado esta temática, principalmente desde las ciencias políticas, por lo tanto nos encontramos con varios modelos de ciclos o procesos. Hallamos aquellos que tienen tres etapas —formulación, implementación y evaluación— (Tapia *et al*, 2010, p.51; Cardozo Brum, 2013, p.124); cuatro etapas —elaboración, acción, evaluación e intervención— (Marciano, 2006, p.42), o —diseño/esquema, negociación/concertación, ejecución/realización y seguimiento/evaluación— (Ortegón Quiñones, 2008, p.38); y algunos que presentan seis, ocho y hasta once fases (Maggiolo & Perozo, 2007, pp.376-377).

Figura 2. Modelo de ciclo de políticas públicas de información de tres etapas



Fuente: Tapia *et al*, 2010, p.51

Dejando de lado las diferencias y los matices, hay un conjunto de elementos que aparecen, de una u otra forma, en todos los modelos:

- diagnóstico: identificación de un problema y su inclusión en la agenda política;
- formulación/programación: generación de posibles soluciones, y su posterior evaluación y selección;
- implementación/ejecución: realización de acciones sistematizadas, encaminadas a superar el problema identificado, en base a la solución aceptada;

- seguimiento/evaluación: seguimiento y evaluación de los resultados —en relación a sus objetivos originales— y del impacto de la política, procurando realizar ajustes y/o cambios.

Algo que también está presente directa o indirectamente en toda la literatura es la idea de que las etapas, si bien se presentan de manera secuencial, en ocasiones se superponen o se dan en forma paralela. Además, se puede retroceder de fase antes de que el proceso continúe, algo que se ve representado claramente en la Figura 2.

La incidencia de la sociedad civil en el ciclo

En nuestra investigación no nos enfocaremos en el estudio del ciclo en sí, por eso no profundizamos sobre aspectos metodológicos del «análisis de políticas públicas»; pero sí es de nuestro interés la incidencia de la sociedad, vista a través de los actores institucionales, particularmente desde las bibliotecas públicas.

Es conveniente que las organizaciones de la sociedad civil, el sector académico y los ciudadanos en general participen activamente en todas las fases del proceso de las políticas y estrategias sobre la sociedad de la información. Deben servir proactivamente como nexo entre la ciudadanía y los gobernantes, cerciorándose de que las demandas y los intereses sociales sean incluidos. Estos actores desempeñan también un papel importante en el establecimiento de las metas y en la supervisión y evaluación de la política y sus impactos (Finkelievich, 2010, p.8)

La sociedad en las últimas décadas ha tenido un resurgir como actor que incide en los temas públicos. Se muestra más dinámica, involucrada y propositiva, ganando más espacios en la agenda política, en la ejecución de programas y en la evaluación de políticas. Las formas de implicarse son muy variadas, pero una parte de ellas es observable claramente en el ciclo de las políticas: defiende cuestiones de su interés y pone nuevos temas en la agenda; es más crítica con respecto a la implementación de políticas; controla los planes y programas; y evalúa los resultados (Valencia Agudelo, 2012, p.471).

No obstante, la toma de decisiones en política pública recae exclusivamente en las autoridades de gobierno, ya que las organizaciones de la sociedad civil —y los individuos— no tienen autoridad, por sí solas, para hacerlo. Esto significa que para incidir será necesaria la interacción con el gobierno, mediante actividades tanto confrontativas como cooperativas (Tapia *et al*, 2010, p.13).

La situación puede ser compleja, ya que aunque todos los participantes estén de acuerdo —de por sí difícil— en que existe determinada necesidad social, hay innumerables formas de satisfacer la misma. No existe una solución o preferencia única; son varias que provienen y dependen de la sociedad, de cada ciudadano y de los decisores de políticas públicas (Lindblüm, 1991, p.145).

Según Tapia *et al* (2010) la sociedad es «responsable de la calidad de las políticas y las medidas que lleva a cabo el gobierno» (p.27), ya sea por acción u omisión, algo que señalan claramente al identificar tres tipos de participación:

- los que acuden a votar para elegir a sus representantes y fuera de eso no se involucran en otros asuntos.
- los que contactan a sus representantes —de diversas maneras— para hacerles saber su punto de vista sobre algún asunto. También buscan difundir su pensamiento y atraer más personas a su causa, pudiendo llegar a emplear algún medio de comunicación masivo o utilizar otros entornos electrónicos, como blogs, correo electrónico, redes sociales.
- participación a través de distintos grupos, como comités vecinales, organizaciones de la sociedad civil u otras instituciones sociales y gubernamentales. Por medio de estos colectivos, que involucran la coordinación y la voluntad de muchas personas para poder cambiar algo, se pretende adquirir mayor fuerza (Tapia *et al*, 2010, pp.28-29).

En esta última forma observamos claramente la potencialidad de la biblioteca pública, que, como mencionamos en la sección anterior, desde su dimensión política está vinculada al proceso político de la Sociedad y el Estado. Desde su perfil ciudadano, está abocada a brindar los espacios para que su comunidad —individuos y organizaciones de la sociedad civil— pueda participar del ciclo de políticas públicas.

En suma, la biblioteca pública es un espacio privilegiado para el ejercicio de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas, aspecto que seguramente sea desarrollado en mayor o menor medida, dependiendo de los contextos sociales, políticos y culturales en que esta se inserta.

Capítulo 3: Metodología

En esta parte presentamos el diseño y los aspectos metodológicos. Primero detallamos el enfoque y tipo de investigación elegida en relación con nuestras preguntas y objetivos. Luego exponemos la estrategia que llevamos adelante, definiendo el universo y las unidades de análisis, así como las técnicas y herramientas de recolección de datos aplicadas.

Enfoque y tipo de investigación

Dado nuestro objeto de estudio y los objetivos que nos planteamos, la investigación tendrá un enfoque **cualitativo**, ya que este «proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. También aporta un punto de vista "fresco, natural y holístico" de los fenómenos, así como flexibilidad» (Hernández, Fernández & Baptista, 2006, p.21). El enfoque tiene su fundamento en los procesos inductivos, esto conlleva a que en este tipo de estudios rara vez se prueben hipótesis, sino que es más factible que éstas sean generadas durante el propio proceso o que sean los resultados del mismo.

Corbetta (2007) aporta que la investigación cualitativa es **naturalista**, ya que estudia los sucesos en su contexto y desarrollo habituales, o sea que no hay «manipulación, estimulación, interferencia o perturbación de esa realidad» (p.45); **holística**, porque procura considerar el «todo», sin acotarla al estudio de sus componentes, ya que «el individuo es algo más que la suma de sus partes y no puede quedar reducido a la relación entre unas cuantas variables» (p.51); e **interpretativa**, pues su objetivo «es "comprender a las personas", interpretar el punto de vista del actor social» (p.51), por lo que los significados dados a los fenómenos estarán sujetos a las personas que se los otorguen.

Los datos en la investigación cualitativa, para Scribano (2001), tienen siempre una estructura relacional, y su composición es una conexión explícita entre fenómeno abordado, observación e interpretación. Para el autor, la relacionalidad de los datos se manifiesta en «niveles» de afirmaciones: el primer nivel es el de las producidas por el fenómeno en sí, es decir, el discurso; el segundo es el de las «proposiciones

descriptivas», que sirven de nexo entre la observación y la interpretación; y finalmente, en el tercero nos encontramos con las «afirmaciones interpretativas».

Nuestra investigación es **exploratoria**, en tanto tenemos un campo de investigación que no ha sido abordado anteriormente; y **descriptiva**, ya que no pretende explicar el fenómeno sino solamente dar cuenta de él. Para Hernández *et al* (2006), los estudios exploratorios ocasionalmente constituyen un fin en sí mismos, son más comunes aquellos que «determinan tendencias, identifican aéreas, ambientes, contextos y situaciones de estudio, relaciones potenciales entre variables; o establecen el "tono" de investigaciones posteriores más elaboradas y rigurosas» (p.102).

Como expresa Arias (2012), cuando el problema es el desconocimiento de algún aspecto del objeto de estudio, la función de la investigación es obtener nuevos datos y elementos, que conducirán a formular con mayor precisión las preguntas de investigación; «dado que se carece de información suficiente y de conocimiento previo del objeto de estudio, resulta lógico que la formulación inicial del problema sea imprecisa» (p.23).

Por otra parte, en los estudios descriptivos «se intenta determinar las características más importantes del objeto o fenómeno a investigar» (Fernández Alarcón, 2006, p.7). Procuran especificar las características, propiedades y perfiles de cualquier fenómeno que se someta a un análisis, ya sean personas, grupos, comunidades, procesos, entre otros.

Estrategia metodológica

Para alcanzar los objetivos que nos planteamos en el primer capítulo utilizamos diferentes técnicas y herramientas: un relevamiento y análisis de bibliografía sobre los temas que componen nuestro objeto de estudio, entrevistas a responsables de bibliotecas públicas y autoridades gubernamentales y a modo de triangulación, una análisis de contenido de documentos oficiales.

En cuanto a la población, está constituida por trece bibliotecas públicas de Montevideo, que como ya mencionamos en el capítulo anterior, son las que pertenecen a la IM.

En el organigrama del Gobierno Departamental se identifica que «del Servicio Bibliotecas y Letras dependerán las 19 Bibliotecas» (Viviani & Dell'Anna, 2018, p.5), pero al ingresar a la página web del Servicio se listan solamente diecisiete, ya que dos de ellas están cerradas definitivamente. De las restantes, hay dos temporalmente cerradas y quince están en funcionamiento. A su vez, de esas unidades, existen dos que son bibliotecas especializadas en público infantil, por lo tanto exceden la categoría de biblioteca pública. Las restantes trece son las que consideramos nuestra población (Cuadro 1).

Cuadro 1: Situación de las bibliotecas públicas de la Intendencia de Montevideo

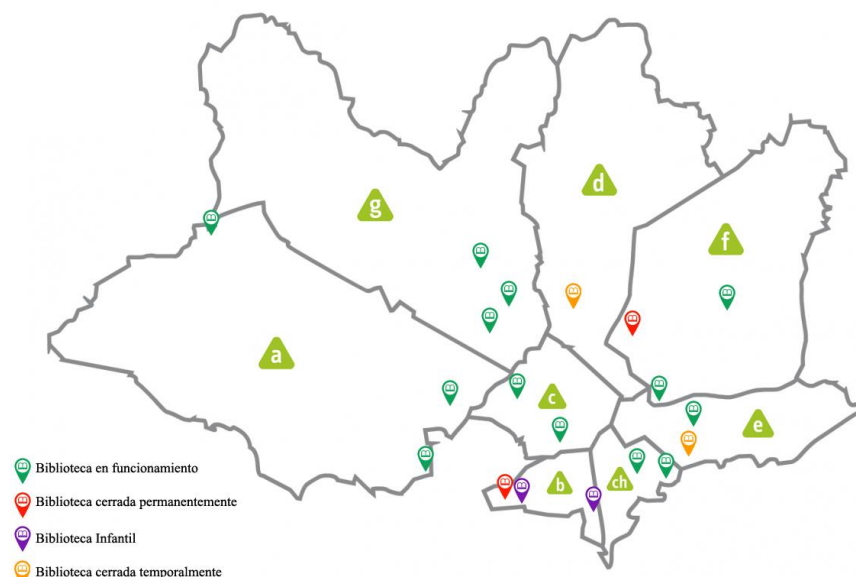
Bibliotecas de la IM	Situación
Amado Nervo	Funcionando con normalidad
Aurelia Viera	Funcionando con normalidad
Carlos Reyles	Existe en el organigrama de la IM, pero no dentro de las dependencias del Servicio «Bibliotecas y Letras». Cerrada definitivamente.
Carlos Roxlo	Funcionando con normalidad
Carlos Villademoros	La unidad figura como dependencia del servicio «Bibliotecas y Letras» de la IM, pero actualmente está cerrada
Delmira Agustini	La unidad figura como dependencia del servicio «Bibliotecas y Letras» de la IM, pero actualmente está cerrada
Eduardo Acevedo Díaz	Funcionando con normalidad
Ernesto Herrera	Funcionando con normalidad
Evaristo Ciganda	Funcionando con normalidad
Felisberto Hernández	Funcionando con normalidad
Francisco Espínola	Funcionando con normalidad
Francisco Schinca	Funcionando con normalidad
Horacio Quiroga	Funcionando con normalidad
Javier de Viana	Funcionando con normalidad
Joaquín de Salterain	Existe en el organigrama de la IM, pero no dentro de las dependencias del Servicio «Bibliotecas y Letras». Cerrada definitivamente.
José H. Figueira	Esta biblioteca pública es a su vez especializada, ya que está dirigida al público infantil
Juan Monteverde	Funcionando con normalidad
María Stagnero de Munar	Esta biblioteca pública es a su vez especializada, ya que está dirigida al público infantil
María Vittori	Funcionando con normalidad

Fuente: elaboración propia en base a información de IM.

La distribución de las bibliotecas en los distintos municipios de Montevideo (Figura 3) demuestra que actualmente hay un territorio que no tiene ninguna abierta, y otro que

solamente tiene infantiles. En los restantes seis municipios se distribuyen las trece bibliotecas que consideramos en la investigación.

Figura 3: Distribución de las bibliotecas públicas de Montevideo por municipios



Fuente: elaboración propia en base a mapa de municipios de la IM.

De lo anteriormente expuesto derivan nuestras unidades de análisis: los responsables de las bibliotecas públicas —en su mayoría profesionales de la información—, por ser los que están día a día al frente de las unidades de información; y las autoridades —de distintos niveles gubernamentales— relacionadas directamente con estas.

Dado que la realidad de cada unidad y de cada municipio es muy heterogénea (por ejemplo hay dos gobiernos locales de partidos políticos diferentes al departamental) y solo hay dos o tres bibliotecas en cada uno, consideramos que no corresponde tomar una muestra, sino hacer entrevistas a todos los responsables.

En cuanto a las autoridades, determinamos entrevistar a los seis alcaldes, así como a los responsables de las Áreas vinculadas directamente con las bibliotecas, sin embargo, y a pesar de nuestra insistencia, no fue posible en todos los casos (Cuadro 2).

Cuadro 2: Autoridades involucradas con las bibliotecas públicas de Montevideo

Autoridad	Nivel de Gobierno	Observaciones
Municipio A	Local	Se realizó entrevista
Municipio B	Local	Las bibliotecas abiertas en este municipio son las dos infantiles
Municipio C	Local	Se realizó entrevista
Municipio CH	Local	Sin respuesta
Municipio D	Local	Las dos bibliotecas que están dentro de este municipio se encuentran cerradas
Municipio E	Local	Se realizó entrevista
Municipio F	Local	Sin respuesta
Municipio G	Local	Se realizó entrevista
Servicio «Bibliotecas y Letras»	Departamental	Se realizó entrevista
División «Artes y Ciencias»	Departamental	Se realizó entrevista
Departamento «Cultura»	Departamental	Nos derivaron a la División «Artes y Ciencias»
Biblioteca Nacional (por SiNaBiPu)	Nacional	Se realizó entrevista

Fuente: elaboración propia.

El trabajo de campo fue realizado en dos períodos, en el primer semestre de 2017, y entre febrero y julio de 2019. El lapso entre ambos no se debió a una decisión metodológica, sino a circunstancias personales, ajenas a la investigación. Por este motivo, al comenzar el segundo período dedicamos especial atención a observar si esa distancia temporal había sido significativa para la realidad del objeto de estudio, con la determinación de rehacer el trabajo realizado previamente si era necesario. Pudimos constatar que no fue así, y que a pesar de algunos movimientos mínimos de personal, no había habido modificaciones administrativas, políticas o de otra índole que alteraran la situación de las bibliotecas públicas o de las autoridades.

Técnicas y herramientas de recolección de datos

Relevamiento y análisis de bibliografía

Como primera etapa desarrollamos un relevamiento, revisión y análisis de la bibliografía sobre los principales temas de nuestro objeto de estudio: la dimensión política de la biblioteca pública y el ciclo de políticas públicas de información. Asimismo investigamos acerca de varios elementos transversales y contextuales a esos conceptos, como la biblioteca pública en general, la Sociedad de la Información, las políticas de información, entre otros.

La búsqueda bibliográfica fue amplia y a su vez acotada. Amplia porque abarcamos tanto literatura nacional como internacional, en distintos soportes y en tres idiomas (español, inglés y portugués), y acotada dado que inicialmente limitamos la cobertura a las últimas décadas y nos centramos en investigaciones provenientes del área de la ciencia de la información. No obstante, y en virtud de la gran relevancia que tienen, algunos elementos seleccionados pueden no ajustarse estrictamente a esta delimitación dado el amplio caudal de información proveniente de otras disciplinas como la Sociología y la Ciencia Política. Pero la línea de estudio es fundamentalmente la de nuestra área de conocimiento.

Para el relevamiento utilizamos diversas bases de datos y catálogos, como el sistema **BIUR** —Bibliotecas de la Universidad de la República—, **Colibri** (repositorio institucional de la UDELAR), el **Portal Timbó** (varias bases de datos como **EBSCOhost**, **JSTOR**, **SAGE Publishing**, **ScienceDirect**), **SciELO** —*Scientific Electronic Library Online*—, **e-LIS** —*eprints in Library and Information Science*—, **Dialnet**, y **Redalib** —Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal—. También realizamos búsquedas libres en la web, para captar materiales que puedan estar en otros sitios como *Google Scholar*, repositorios institucionales, páginas oficiales.

Entrevistas

La entrevista es definida por Gaínza Veloso (2006) como una técnica en la que se pone en relación de comunicación directa y presencial —cara a cara— a un investigador y a un individuo entrevistado, donde el primero buscará, a través de preguntas abiertas, obtener información «expresada en las respuestas verbales y no verbales del individuo entrevistado» (p.220).

Las entrevistas realizadas fueron semi-estructuradas, es decir, contamos con una pauta con temas a tratar y algunas preguntas que nos interesaban especialmente, pero tuvimos la «libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados» (Hernández *et al*, 2006, p.597). A su vez, este mecanismo dio lugar a que el entrevistado pudiera extenderse sobre los temas que le interesaban y proponer nuevos.

Esta guía fue elaborada teniendo en cuenta las preguntas de investigación y otras variables, como datos de formación e ingreso a la administración pública. Creamos dos versiones (ver Apéndice 1), una para los responsables y otra para las autoridades; luego, dentro de esta última fuimos introduciendo variaciones mínimas en función de los distintos niveles gubernamentales de los entrevistados.

Una vez delimitadas las bibliotecas nos contactamos con el Servicio «Bibliotecas y Letras» de la IM para manifestar nuestra intención y solicitar autorización para realizar las entrevistas en las unidades. Presentamos una carta de aval de la Directora de Tesis y nos comprometimos a compartir los resultados al terminar el estudio. Luego de otorgado el permiso para proceder, nos comunicamos vía correo electrónico y telefónica para coordinar la entrevista con los responsables de las unidades. Es importante señalar que doce de los trece funcionarios son profesionales de la información (Bibliotecólogos o Licenciados en Bibliotecología).

Simultáneamente contactamos a las autoridades seleccionadas —municipales, departamentales y nacionales—, para fijar también las entrevistas con ellos.

Tomamos la decisión de resguardar la identidad de los entrevistados, asegurándoles el anonimato en todas las respuestas que figuren en la investigación, debido al riesgo de contaminación que podría resultar de consultar a autoridades y funcionarios subalternos. Todas las sesiones fueron grabadas —audio— con consentimiento informado de los participantes (Apéndice 2). Al mismo tiempo tomamos nota de las expresiones y gesticulaciones más significativas, ya que «el análisis fundado exclusivamente en el lenguaje verbal supone cierta amputación de la comunicación intersubjetiva vista como totalidad» (Graña, 2010, p.57). Pasado el plazo de un mes —en el que los participantes podían retirar su consentimiento— procedimos a transcribirlas y a eliminar los audios. El resultado son veinte documentos que suman **más de 86.000 palabras**, los que emprendimos a analizar.

Análisis de las entrevistas

Para el estudio cualitativo de las entrevistas utilizamos el ATLAS.ti versión 7.5.4. Este programa pertenece a la categoría de los CAQDAS (*Computer Aided Qualitative Data Analysis Software*, software para el análisis de datos cualitativos asistidos por

ordenador en español) y es reconocido por permitir realizar análisis de contenidos y apoyar la generación de teorías (Chacón, 2004, p.3).

Iniciamos el proceso creando una unidad hermenéutica —contenedor en el que se graba toda la información relacionada con el análisis—, a la que se ingresaron las veinte transcripciones como documentos primarios. Procedimos a una primera lectura general de los mismos, identificando citas significativas. Luego realizamos varias lecturas más, profundizando el análisis en cada una, ya que como sostiene Gaínza Veloso (2006), la información que se obtiene de las entrevistas requiere de «un ejercicio analítico coherente con la noción de "comprensión" (*verstehen*) al buscar identificar y examinar los significados y sentidos que recorren y animan las respuestas» (p.222).

- En el primer nivel efectuamos una **codificación**, operación donde se asigna un código —palabra, concepto, abreviación— a las citas, a otros párrafos o a las unidades de análisis en general. Se trata de una «actividad fundamental en el proceso de reducción de datos» (Chacón, 2004, p.6). Para esta fase seguimos dos estrategias diferentes, compatibles entre sí: aplicar códigos de una lista preestablecida en base al trabajo conceptual (*top-down*), e identificar elementos emergentes a partir del propio análisis de los datos (*bottom-up*) (Muñoz Justicia, 2003, p.31). En efecto, teníamos pensado inicialmente códigos para identificar el relacionamiento positivo, negativo o neutro entre bibliotecas, pero desde el análisis de los datos surgió la necesidad de tener uno específico para señalar las ocasiones en que se hacía alusión al trabajo en el catálogo colectivo —un período particular de elevada vinculación entre las unidades—, que no conocíamos de antemano.
- El siguiente nivel fue el de **categorización**, que implica agrupar un conjunto de códigos, citas y anotaciones —comentarios que fuimos haciendo durante los procesos anteriores— que reúnen o comparten un significado en lo que conocemos como «categorías de análisis». En el software ATLAS.ti este procedimiento se realiza creando «familias».
- Luego pasamos al nivel de análisis de mayor abstracción, el **conceptual**. En esta etapa identificamos las relaciones entre citas (denominadas «hipervínculos» en el

software), los códigos y las categorías de análisis, lo que nos permitió «visualizar patrones o rutinas en el conjunto de datos que forman la coyuntura principal para explicar la realidad observada» (Chacón, 2004, p.7). Este proceso lo llevamos a cabo utilizando la herramienta «networks», que permite la representación gráfica de los vínculos creados entre los diferentes componentes.

- Finalmente, visualizando las *networks* gráficamente procedimos a desarrollar por escrito los resultados, que presentamos en el siguiente capítulo.

Análisis de contenido de documentos oficiales

La última técnica que aplicamos, a modo de triangulación de los datos, es un análisis documental, que consiste en la «identificación, recogida y análisis de documentos relacionados con el hecho o contexto estudiado» (Berenguera *et al*, 2014, p.126). Los trabajos escritos pueden clasificarse en «oficiales» —emitidos por organizaciones o instituciones— y «personales». A los efectos de esta investigación importan los primeros, que a su vez se dividen en privados —memorandos, actas, informes confidenciales— o públicos —normas, notas de prensa, programas—.

Seleccionamos para la investigación documentos de esta última categoría, ya que nuestra intención es estudiar la relación entre lo que se establece por escrito y su puesta en funcionamiento, es decir, eventuales puntos de acercamiento o distanciamiento entre el documento y la realidad. El procedimiento de contraste entre los escritos y las entrevistas es necesario puesto que utilizar estas dos técnicas en combinación «favorece el conocimiento del fenómeno a estudiar y aumenta el rigor del análisis» (Berenguera *et al*, 2014, p.126).

Los documentos que seleccionamos fueron seis (Cuadro 3), uno a nivel nacional, uno departamental y cuatro locales, que coinciden con los municipios en los que realizamos las entrevistas a los alcaldes.

Cuadro3. Documentos analizados

Documento	Nivel de Gobierno
Frente Amplio. (2014). <i>Bases programáticas Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020</i>	Nacional
Frente Amplio. (2015). <i>Programa Departamental 2015-2020. Montevideo</i>	Departamental
Municipio B. (2015). <i>Plan de Desarrollo Municipal 2015-2020: soñamos Montevideo construyendo realidades</i>	Local
Municipio C. (2016). <i>Plan de Desarrollo Municipal 2016-2020: líneas estratégicas</i>	Local
Municipio E. (2015). <i>Plan estratégico 2015-2020</i>	Local
Municipio G. (2015). <i>Plan de Desarrollo Municipal 2015-2020</i>	Local

Fuente: elaboración propia.

En el análisis fuimos leyendo los documentos e identificando la presencia de políticas públicas de información en base a nuestro marco teórico, en particular utilizando el Modelo de Transferencia de la Información de Browne. Además, buscamos indicios de espacios o momentos donde las bibliotecas públicas pudieran participar de alguna forma en el ciclo de elaboración.

Este tipo de análisis supuso un trabajo menos complejo, por lo que descartamos el uso del software e hicimos un abordaje más tradicional.

Relacionamiento **inexistente** fue la respuesta que obtuvimos de unos pocos entrevistados que afirman que *«no hay coordinación horizontal entre las bibliotecas»*, ya que no existen intercambios para hacer actividades: *«...yo nunca fui a otra biblioteca ni nunca un compañero vino a la mía para hacer una actividad»*. Esa es la característica clave de este pequeño grupo, que asocia «relacionamiento» directamente con realización de actividades en conjunto, fundamentalmente de extensión, y no otro tipo de coordinación, como podría ser la administrativa o técnica.

En consonancia, otro conjunto de entrevistados reconoce la existencia de un escaso vínculo específicamente para el desarrollo de **actividades puntuales**: *«...se hace de repente entre dos, tres, cuatro bibliotecas una actividad puntual»*. Las respuestas en esta línea evidencian que existe un interés de las unidades por coordinar entre ellas, pero nuevamente el foco está centrado en las instancias de extensión, principalmente de tipo cultural. No existen ocasiones de puesta en común de asuntos administrativos, mucho menos políticos. Tampoco demuestran que haya una coordinación general, sino vínculos personales que habilitan actividades puntuales.

Otro grupo está constituido por las bibliotecas que desarrollan una forma particular de interacción, más eficiente y productiva, establecida **por cercanía**, es decir, las que se encuentran próximas físicamente, fundamentalmente dentro del mismo municipio: *«nosotros por ejemplo tenemos cierta coordinación con las que son de esta zona...»; «...algo que hicimos con las tres bibliotecas que estamos en el Municipio...»*.

Si bien este relacionamiento es mayor, también pudimos observar que no se alejan de las razones de las anteriores, es decir, el objetivo principal es el desarrollo de actividades en conjunto: *«...con la X, que es la nuestra de la zona, cuando hizo la actividad X, ahí sí nos unimos, pero si no, no»*.

La cuarta forma de conexión, y la que fue expresada por mayor cantidad de entrevistados, fue la **promovida desde el Servicio «Bibliotecas y Letras» de la IM**. Se trata de la articulación más «formal», que se establece jerárquicamente, desde el Servicio a las unidades, y se manifiesta puntualmente a través de reuniones en el año *«con la Directora por un tema específico, por dos o tres»*.

Estas son las únicas instancias en las que se encuentran todos los responsables de las bibliotecas, y varios entrevistados las señalan como los espacios exclusivos de

intercambio entre ellos, incluso informales: *«ahí nos vemos las caras los compañeros, pero después estamos cada uno en la suya».*

Estos encuentros *«son muy esporádicos»*, aproximadamente *«una vez cada cuatro meses»*, por lo que tampoco son de coordinación, sino que están destinados a establecer pautas muy generales, tratar temas específicos y/o de promoción de actividades puntuales definidas por el gobierno:

Cuando son cosas puntuales que promueve la Intendencia, ahí nos tenemos que juntar, pero si no como que cada uno va navegando de acuerdo a pautas muy genéricas y después cuando bajás a tierra es de acuerdo a cómo vos, en el grado de influencia que tengas en la zona, cómo te movés, qué relación tenés con la comunidad, y después bueno, qué y cómo hacés...

De las entrevistas a los responsables surge que recientemente existió una instancia particularmente fuerte y productiva promovida por el Servicio, cuando se desarrolló e implementó el catálogo colectivo. Se trató de un proyecto para instalar el software SIGB (Sistema Integrado de Gestión de Bibliotecas) «ABCD», que entre otras cosas permite tener los acervos en línea y consultar simultáneamente todas las bibliotecas que lo integran.

Desde que se inició el proceso de creación del catálogo colectivo y migración de los datos de cada biblioteca, el nivel de relacionamiento entre ellas creció significativamente: *«...nosotros con el catálogo trabajamos en conexión»; «...bueno, eso motivó un intercambio fuerte....»; «lo que tengo más presente ahora es que trabajamos todos juntos en eso del catálogo colectivo».*

Sin embargo debemos considerar que se trató de una situación puntual y que las interacciones se dieron exclusivamente en torno a los procesos técnicos y la integración al nuevo software, y no sobre otros temas de interés de las bibliotecas públicas.

Como elemento negativo de esta fuerte etapa de relacionamiento, apreciamos que algunas bibliotecas no estaban abiertas o en condiciones de participar, por lo que quedaron fuera de la iniciativa. En ese sentido se encuentran «apartadas» del resto y por ahora no hay planes de que ingresen al catálogo colectivo, porque *«depende de la contratación del informático»* con quien no cuentan.

En lo que refiere a las autoridades, aparece que las municipales no tienen mucho conocimiento de cómo se vinculan entre sí las bibliotecas, es algo que sienten ajeno. Igualmente en general comparten la idea de que *«hay contacto, pero no sé si existe una coordinación o articulación de políticas»*.

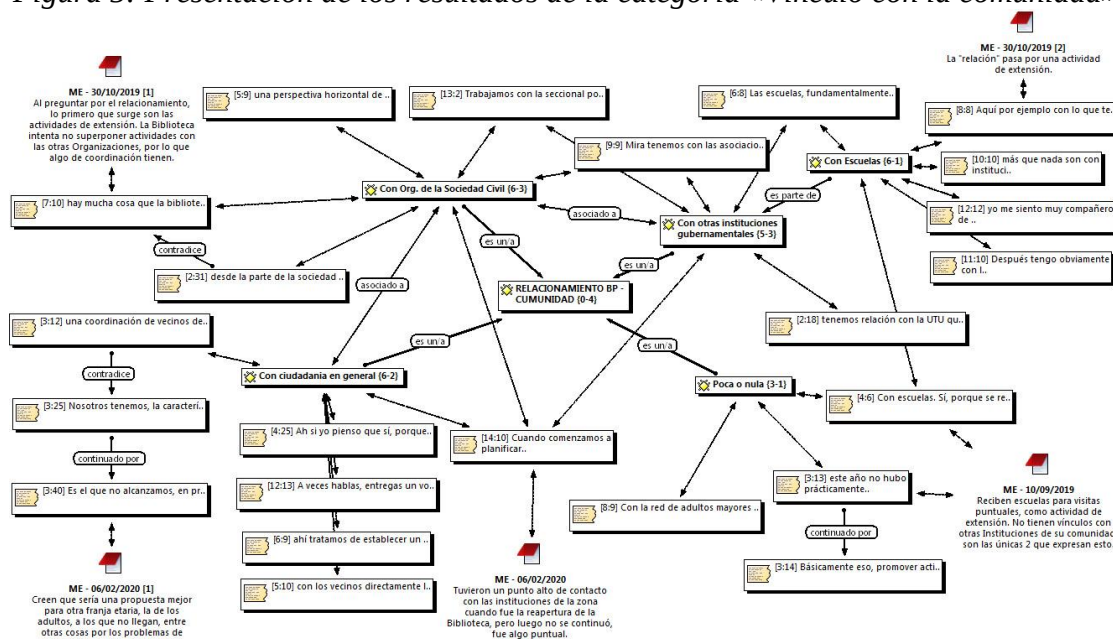
Por su parte el Gobierno Departamental, tanto a nivel del Servicio «Bibliotecas y Letras», como de la División «Artes y Ciencias» tiene presente todos estos elementos analizados y existe una preocupación real por intentar mejorar el relacionamiento y la coordinación entre las bibliotecas, en especial *«desde el punto de vista administrativo y los lineamientos políticos de trabajo»*.

Por último, tal como mencionamos en el Capítulo 2, el SiNaBiPu tiene el cometido de «instrumentar mecanismos de coordinación y cooperación entre bibliotecas...» (Ley N° 18.632, 2009, Art.9°, Inc. cuarto), por lo que no nos sorprende que la autoridad nacional consultada tenga la firme creencia de que es a través del Sistema que se puede mejorar el intercambio entre bibliotecas y abordar los otros temas de interés para ellas:

... creo que si realmente se utilizara el Sistema, se utilizara la Ley de bibliotecas públicas, con todos los errores que pueda tener, pero se la utilizara, de todas maneras te da una cantidad de parámetros, de normas, que pueden facilitarte ese intercambio.

Vínculo con la comunidad

Figura 5: Presentación de los resultados de la categoría «Vínculo con la comunidad»



Fuente: *output* de ATLAS.ti de la familia de códigos correspondiente (elaboración propia).

En esta categoría aparece un pequeño grupo que expresa nula o poca vinculación, y el resto se relaciona con tres grandes actores comunitarios: otras instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, y la ciudadanía en general (no organizada).

Ninguno de los entrevistados manifestó explícitamente no tener relacionamiento con la comunidad, puesto que es inherente a su función. Pero indagando en cuanto a las formas, podemos interpretar que sí existe un pequeño conjunto de unidades que realmente **no tiene relación** (exceptuando la específica con los usuarios), o la tiene en su mínima expresión: «con la red de adultos mayores tenemos una relación, porque la profesora de computación tiene relación con esa red de adultos mayores».

Algunas de estas bibliotecas reciben escuelas para visitas puntuales, como actividad de extensión, pero no articulan con otras instituciones de su comunidad: «básicamente eso, promover actividades, como nexos, este año en particular, porque la dinámica se dio de esa manera...».

Todos los que contestan en esta línea brindan alguna explicación: «...este año no hubo prácticamente ninguna actividad coordinada en el barrio».

En aquellos que realmente mantienen relaciones con la comunidad, pueden reconocerse vínculos con los tres actores antes mencionados, pero vale aclarar que estos no son excluyentes, y que más de una biblioteca expresa que interacciona con elementos de los tres.

El primero que abordaremos es el de las **instituciones gubernamentales**:

... tenemos relación con la UTU que está acá, después, bueno, tenemos con los jardines de la zona, con las escuelas de la zona, con el INAU y a veces hacemos actividad en conjunto con la policlínica. Más o menos en cada ubicación geográfica de cada biblioteca hay un núcleo que se compone de escuela, policlínica y biblioteca.

Muchas bibliotecas, como expresa la cita anterior, tienen una fuerte interacción con las instituciones gubernamentales educativas y de salud, fundamentalmente, pero también enumeran seccionales policiales, SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial), refugios del MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), entre otras.

Un caso particular de este relacionamiento, y el que más presencia tiene en todas las bibliotecas, es con las escuelas de la comunidad. Dada la notoria preeminencia del intercambio con estos centros educativos, vale la pena detenerse y distinguir diferentes niveles de articulación.

Primero están las ya mencionadas, que simplemente reciben la visita de distintos grupos escolares para tareas puntuales.

Existen otras que, a partir de una actividad de extensión, tienen un desarrollo más elaborado y continuo:

... a partir de abril, y por lo menos hasta julio, tenemos una actividad que hacemos que es la hora de cuento, es una vez a la semana, y se hacen cuatro grupos a la semana, son dos horas en la mañana, y dos en el grupo de la tarde.

También encontramos, aunque en menor medida, un vínculo más intenso en las unidades que coordinan y desarrollan proyectos con los docentes y con la dirección: «...me siento muy compañero de trabajo de la comunidad digamos, con el club de niños, las maestras de escuela»; «...no solo la institución escuela que trae la clase sino con las maestras comunitarias que acá trabajan muchísimo».

Como es sabido, las bibliotecas públicas se relacionan con otros integrantes de la comunidad, además de los estatales, de manera que podemos identificar las conexiones con las **organizaciones de la sociedad civil**.

Igual que en otras ocasiones, al preguntar por el relacionamiento lo primero que surge son las actividades de extensión, lo que evidencia el predominio de la dimensión social y cultural de la biblioteca pública montevideana.

Pudimos observar que en algunos casos se intenta no superponer tareas con las distintas instituciones: *«hay mucha cosa que la biblioteca no hace porque ya sería repetitivo»*. Mientras que otras respuestas expresan que es difícil coordinar porque no existe organización entre los distintos actores: *«...desde la parte de la sociedad civil que a veces cuesta que esté organizada por todas esas necesidades que son básicas, y que yo creo que está claro que esto va a ser cada vez peor»*.

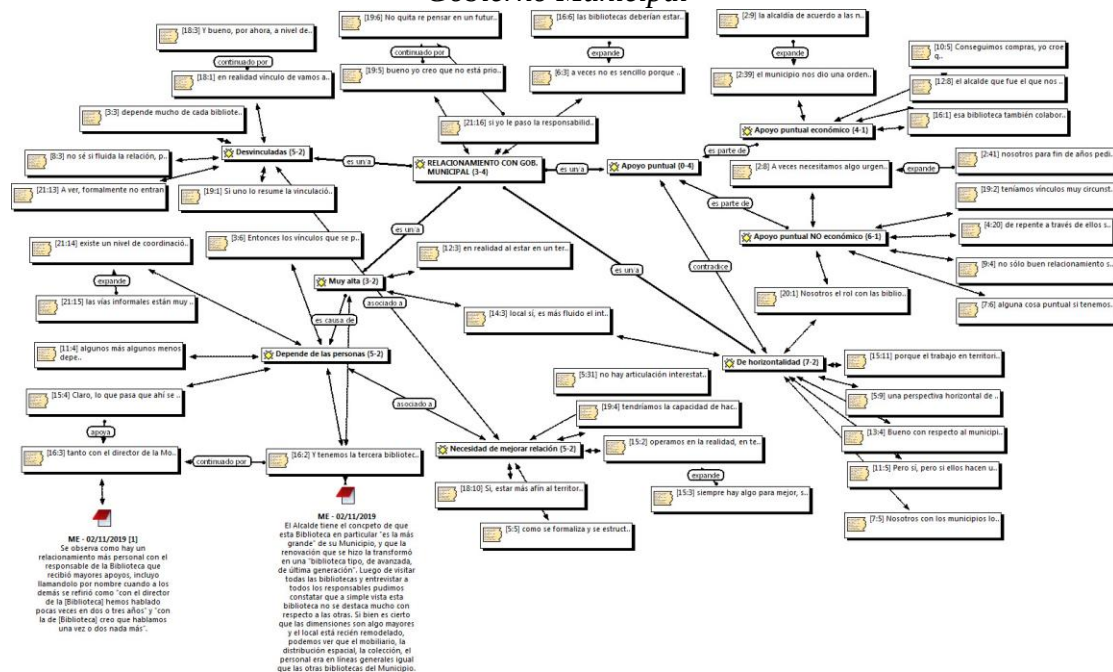
Finalmente, pudimos constatar el relacionamiento con **la ciudadanía en general**, *«con los vecinos directamente, los que no están nucleados ni organizados en torno a ninguna organización social»*.

Este es el tipo de vínculo más común, pero puede llegar a ser arduo: *«a veces hablás, entregás un volante, y la señora se acuerda que habíamos quedado que podía darse una vueltita, es todo un trabajo de hormiga pero, sí, yo tengo gente con la cual articulo y acostumbro a llevarle propuesta»*.

Un elemento importante que surgió, es que los usuarios —reales— de las bibliotecas son principalmente niños en edad escolar y adultos mayores. Algunos entrevistados expresaron su creencia de que un vínculo más productivo, de trabajo conjunto, sería una propuesta más adecuada para adultos, pero que son los *«que no alcanzamos, en principio por el horario que tenemos, que no es que la gente no quiera participar»*.

Interacción con el Gobierno Municipal

Figura 6: Presentación de los resultados de la categoría «Interacción con el Gobierno Municipal»



Fuente: output de ATLAS.ti de la familia de códigos correspondiente (elaboración propia).

Al analizar las entrevistas podemos identificar cuatro formas de interacción con el Gobierno Municipal, claramente diferenciadas: desvinculadas, de horizontalidad, de apoyo puntual, y vínculo muy estrecho.

Varias autoridades municipales expresan que las bibliotecas y su nivel de gobierno se encuentran **desvinculadas**: «...en realidad vínculo de vamos a decir, hacer un trabajo con relación a la biblioteca en sí, no lo tenemos [...] por ahora, a nivel de lo que yo te digo mi trabajo acá, no está pensado...»; «...la vinculación de lo que es una biblioteca con el territorio en términos generales y particulares con la institucionalidad municipio, es casi nula, esa es la cruel realidad». Una realidad que es confirmada por los responsables de las bibliotecas que se encuentran en esos territorios: «...esta biblioteca en particular, ahora no tiene vínculo»; «...no es fluida la relación...».

El resto sí presenta diversos grados de interacción entre las partes, las cuales abordaremos de menor a mayor.

Un conjunto de entrevistados expresa que existe un relacionamiento **de apoyo puntual** entre las bibliotecas y los municipios, bajo dos formas: aquellos que son de índole económicos y los que no.

El apoyo puntual económico fundamentalmente es para la compra de libros: «...*el Municipio nos dio una orden de compra de \$50.000 para comprar libros, cuando el Servicio de Bibliotecas nos da \$30.000*»; «...*conseguimos compras, yo creo que fue la única biblioteca que consiguió dos veces en el año compra de libros, [...] cuando el Servicio compra cada tres o cuatro años con suerte*»; «...*el que nos ha dado proporcionalmente el fondo mayor para compra de libros, es el Municipio*».

El otro, es de índole administrativo y a las bibliotecas les sirve principalmente para eludir la burocracia y las demoras al solucionar ciertos problemas a través del Gobierno Departamental: «...*de repente a través de ellos se resuelven cosas más fácil y más rápido que hacer todo el trámite allá*»; «...*alguna cosa puntual, si tenemos algún problema eléctrico o alguna cosa así, [...] económicamente no nos aporta*».

Este es un tema que los responsables de las Unidades no tuvieron reparos en exponer, porque lo sienten como una gran colaboración; pero las autoridades municipales se mostraron cautelosas al responder, ya que «*no ha habido una política clara institucional de complementariedad*» entre los niveles de gobierno. Esto provoca que no quede claro hasta qué punto pueden —y/o deben— mantener esta relación con las bibliotecas: «*cuando entra a pesar la dinámica institucional administrativa, es como todo el peso de la ley*»; «... *no hay de repente una fluidez así tan marcada que uno pueda decir sí, coordinamos libremente con el Municipio. Siempre hay dudas de que, al estar centralizados, siempre va a tener que haber una aprobación*».

Un nivel más rico de relacionamiento se presenta en aquellas bibliotecas que mantienen un vínculo **de horizontalidad** con los municipios:

... una perspectiva horizontal de vínculos, horizontal es: yo soy uno más en el escenario, de todos los que actuamos en territorio, la biblioteca, los bibliotecólogos, los funcionarios, somos un actor más, ni por arriba ni por debajo, entonces horizontal y entre iguales y desde esa perspectiva nos vinculamos con el Gobierno Local y con absolutamente todas las instituciones que pueda haber en la vuelta.

Este tipo de articulación, que identificamos como la más frecuente, ubica al municipio como un actor más de la comunidad, tal vez uno con mejores condiciones

—presupuesto, recursos, vínculos gubernamentales, etc.—, pero que no está por encima de los demás. Esta modalidad de interacción no contradice del todo a la anterior, ya que los apoyos entre actores sociales, sean económicos o no, son algo bastante habitual, pero sí establece un mayor nivel de reciprocidad por parte de las bibliotecas, que antes no se manifestaba.

Finalmente llegamos al grado de relacionamiento más alto, el de los **vínculos estrechos** entre biblioteca y tercer nivel de gobierno.

Las autoridades departamentales dejan claro que las bibliotecas públicas *«formalmente no entran»* dentro del esquema organizativo y administrativo de los municipios. No obstante, al mismo tiempo aseguran que *«las vías informales están muy potenciadas, entonces yo tengo un lío para cortar un árbol [...], y bueno "llamá al Alcalde que es conocido" y entonces, esas redes informales muchas veces terminan siendo hasta más relevantes»*.

Por su parte, algunos responsables de bibliotecas expresan: *«...al estar en un territorio tenemos una dependencia o un relacionamiento productivo, una articulación muy importante con las autoridades de la descentralización, fundamentalmente con la cabeza que es el Alcalde»*.

Estas formas de relacionamiento conllevan una realidad, que si bien no conforma, se encuentra bastante extendida y aceptada, en la que la calidad de los vínculos dependen de las personas que están a cargo:

Entonces los vínculos que se pueden hacer con las autoridades locales, son a nivel casi que personal, o sea a impulso personal, no hay una política trazada de vínculos con las autoridades locales. Por eso cada biblioteca es un mundo aparte, porque depende mucho del Alcalde, el personal del Municipio y de la biblioteca.

El ejemplo más explícito de esta dependencia personal lo pudimos observar en un municipio que cuenta con varias bibliotecas. En la entrevista, la autoridad expresa: *«...y tenemos la biblioteca X, que es la más grande, [...] es como una biblioteca tipo, de avanzada, de última generación, [...] con esa sí tenemos una muy fuerte intervención, una fuerte relación»*. Luego de visitar todas las bibliotecas y entrevistar a todos los responsables, podemos afirmar que dicha biblioteca no se destaca con respecto a las otras más allá de un gran local recién remodelado; el mobiliario, la

distribución espacial, la colección, y el personal son iguales a las otras bibliotecas del Municipio y del Departamento.

En sus respuestas aparece, justamente, que el responsable de esa biblioteca es aquel con quien tiene un vínculo más estrecho: *«...con el director de la X, que hemos hablado pocas veces en dos o tres años. Con la de X creo que hablamos una vez o dos nada más, con [Nombre de pila del responsable] si tenemos mucho más fluido. No es fluido, es muy bueno».*

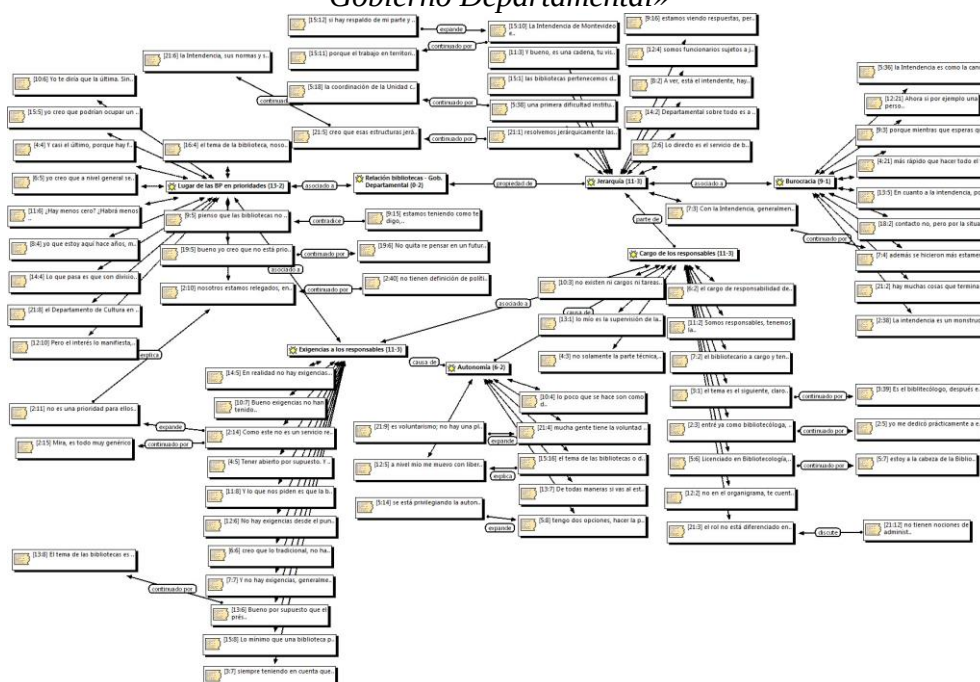
En suma, en este aspecto relativo a la articulación entre bibliotecas y Gobierno Municipal, se advierte la necesidad de mejorarla, tanto en los responsables de las unidades como en las autoridades: *«tendríamos la capacidad de hacer mayores y mejores cosas, más potentes».*

También desde el Servicio «Bibliotecas y Letras» se comparte la preocupación:

...operamos en la realidad, en territorio, es decir en jurisdicción administrativa del tercer nivel de gobierno, entonces esa dualidad que se da entre lo jurídico-administrativo y el desempeño concreto me parece que es una cosa interesante, no sé si es relevante desde el punto de vista administrativo, pero es relevante desde el punto de vista cotidiano. [...] siempre hay algo para mejor, siempre hay algo mejorable, [...] la relación que hay entre el tercer nivel de gobierno y el segundo nivel de gobierno, siempre tiene que ser mejor a lo que hay.

Articulación con el Gobierno Departamental

Figura 7: Presentación de los resultados de la categoría «Articulación con el Gobierno Departamental»



Fuente: *output* de ATLAS.ti de la familia de códigos correspondiente (elaboración propia).

Cuando los entrevistados fueron consultados sobre el tema, uno de los primeros asuntos que surgió fue **la burocracia**. Esta es identificada por todos, tanto responsables como autoridades, como algo negativo, que enlentece y dificulta el trabajo: «...*la Intendencia es como la canción de León Gieco, es un monstruo grande y pisa fuerte. A mí me quedó esa imagen y me gustó, efectivamente es así*»; «*la Intendencia es un monstruo, y en esa monstruosidad tenemos una burocracia imponente, imponente*».

Este es uno de los aspectos que incide directamente en la articulación de las bibliotecas con los municipios, ya que muchas veces se recurre a ellos para evitar este problema: «...*porque mientras que esperás que venga alguien de la Intendencia a resolverte un tema de un candado, una puerta u otra cosa...*».

Fuertemente vinculado a la burocracia, nos encontramos con otro concepto que emergió casi sin excepción, el de **la jerarquía y la verticalidad** de la Institución: «...las bibliotecas pertenecemos desde el punto de vista administrativo, jurídico, jerárquico, al segundo nivel de gobierno»; «...somos funcionarios sujetos a jerarquías del Departamento de Cultura, es decir, tenés el Intendente, el Departamento de

Cultura, División Artes y Ciencias, Servicio de Bibliotecas, después venimos nosotros».

Las propias autoridades departamentales expresan que *«la Intendencia de Montevideo es una institución jerárquica y vertical, y es muy difícil olvidarse y desprenderse de esa realidad. Entonces, los vínculos tienen una trayectoria de arriba hacia abajo, y de abajo hacia arriba...».*

Esto es visto tanto positiva como negativamente, ya que *«las estructuras verticales tienen muchas ventajas y tienen muchas desventajas»*, pero tanto los responsables de las unidades como las autoridades departamentales están acostumbrados a esta realidad y, aunque no siempre estén de acuerdo, respetan la cadena firmemente:

"... esto va hacia arriba, es ascendente, no hay chance. [...] yo jamás, jamás en mi vida, ni en los años que estoy, ni acá ni en ningún otro lado, pasé por encima de mi jefe. Yo todo lo que ocurre, lo informo, lo notifico, en forma oficial, extra oficial, una llamada, un WhatsApp ahora, no importa, pero es a mi jefe. Y a partir de ahí el jefe decide qué se hace o no se hace, si se informa o no se informa.

Un elemento asociado a la jerarquía institucional que surgió en prácticamente todas las entrevistas es el **cargo de responsable** en las bibliotecas:

... el rol no está diferenciado. Entonces si vos me decís, bueno, naturalmente la bibliotecóloga de la biblioteca en territorio debería ser la jefa del lugar, pero no, formalmente no lo es, entonces ahí empieza todo ese entrevero de quién resuelve y quién no resuelve.

Ser «responsables» de unidades no constituye un cargo dentro de la estructura funcional, por lo tanto todos los funcionarios que asumen esa tarea, que en general son el único profesional en bibliotecología con que cuenta la biblioteca, tienen, además de las responsabilidades propias de su cargo técnico-profesional, todas las de un cargo de conducción.

Esto obviamente es algo que genera malestar en los funcionarios: *«...estamos como responsables, de hecho hay gente que ha sido sumariada por ser responsable sin serlo, y bueno es un cargo que no existe, es un debe que tiene la Intendencia con nuestra carrera y con la biblioteca»;* *«...tenemos la responsabilidad pero no tenemos los beneficios. Tenemos el cargo, tenemos toda la responsabilidad, para las cosas*

malas siempre somos los responsables...»; «estoy a la cabeza de la biblioteca, lo que se haga bien, lo que se haga mal, lo que no se haga, es responsabilidad mía».

Actualmente se está intentando solucionar este problema con un *dimensionado* (una modificación en el organigrama de la Institución) de esos cargos, para que sean de conducción: *«...recién ahora se está haciendo el dimensionado»; «se hizo una reunión general de todo el personal para crear ese dimensionado».*

Observando esta particularidad, nos interesó consultar a los entrevistados acerca de cuáles son **las exigencias desde el Gobierno Departamental**, tanto para ellos como para las unidades. Las respuestas no varían mucho y se mueven entre *«...no hay exigencias»* y *«lo mínimo que una biblioteca pública debe hacer...»*. Dentro de ese mínimo se nombran varias cosas: *«...que la biblioteca esté abierta...», «...el préstamo de libros...», «...tratamos de participar en las políticas culturales y sociales...».*

Se nota en las opiniones de muchos de los responsables, sobre todos de los que tienen más años en la Institución, cierta apatía, producto de no sentirse apoyados por las autoridades: *«...te diré que ni han visitado la biblioteca...»; «...la administración no nos da bola...».*

Por otro lado, esa falta de exigencias, junto con la realidad de los cargos, causa que las bibliotecas tengan una elevada autonomía. Esa libertad se manifiesta de muy variadas formas, desde algunos pocos que *«hacen la plancha»*, hasta aquellos casos destacados que tomaron esto como una oportunidad para desarrollar sus propios proyectos.

... mucha gente tiene la voluntad de resolverlo y no puede, y mucha gente aprovecha la situación para no resolverlo [...]; no hay un plan, no hay una guía que te diga "bueno, vos tenés que ir por acá", y que la gente lo aplique, depende en suerte a quién le tocó...

... yo tengo la opción de hacer la plancha y cumplir mis cuatro horas y nadie me va a dejar de pagar el sueldo por eso; o puedo llenar de contenido esas cuatro horas, con los contenidos que yo quiera. Y ese sí es un aspecto interesante, porque se está privilegiando la autonomía, el tema es qué haces tú con esa autonomía, qué contenido le pones a esa autonomía...

El último aspecto analizado en esta categoría trata de la percepción que tienen los entrevistados sobre el **lugar de las bibliotecas públicas en las prioridades del Gobierno Departamental**.

El mismo grupo de responsables que calificamos de «apáticos» es el que tiene la postura más crítica y negativa: «...yo que estoy aquí hace años, me doy cuenta que sí, que no es algo que tenga mucha prioridad para ellos»; «¿hay menos cero?, ¿habrá menos diez?, ¿menos veinte?»; «yo te diría que la última, sin duda, creo que después del zoológico inclusive. Los museos podría ser, pero le dan más bola a los museos, o sea, cero»; «...nosotros estamos relegados, en el discurso somos una cosa y después en los hechos nada que ver...».

El resto también ubica a la biblioteca en un lugar bajo, pero no a tal extremo. En muchos casos asocian directamente el presupuesto destinado a las unidades con el lugar que ocupan en las prioridades: «...yo creo que estamos abajo, por lo menos de mitad de la tabla para abajo seguro»; «y casi el último, porque hay falta de presupuesto para nosotros»; «...este no es un servicio recaudador, [...] no es una prioridad para ellos, la prioridad es el Solís, la Comedia Nacional...».

Las autoridades municipales tampoco ven que las bibliotecas sean una prioridad, pero introducen la noción de que la lectura y el libro sí pueden serlo: «...yo creo que no está priorizada sustantivamente [...] la biblioteca como tal, y no, porque no la tenemos dentro de una órbita, sí el libro, el libro es para nosotros protagonista»; «yo creo que a nivel general sería como promoción de la lectura».

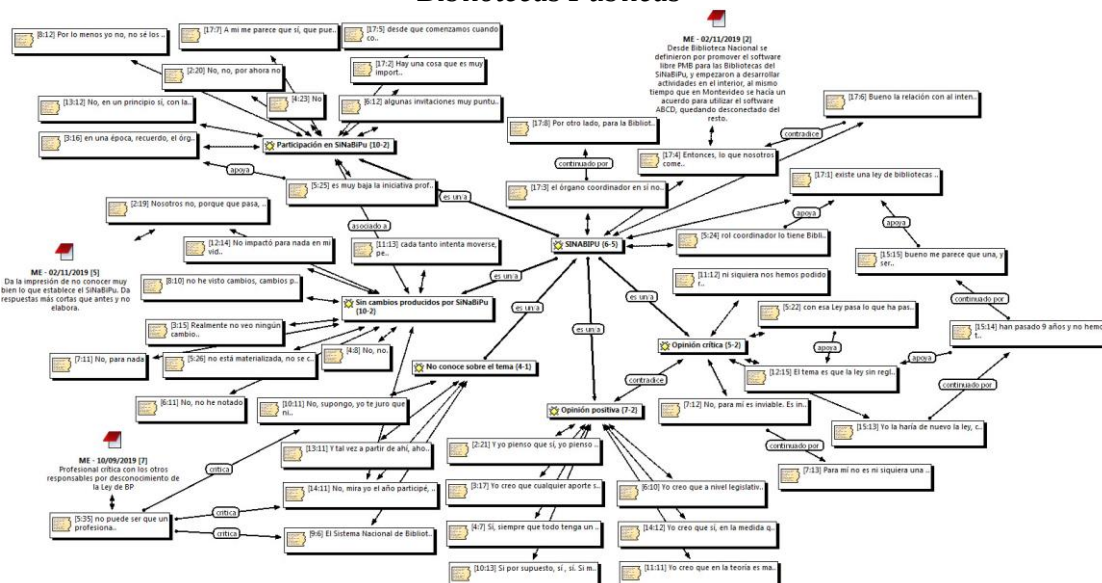
Por su parte, las autoridades departamentales consultadas están de acuerdo, hasta cierto punto, en que para la Institución las bibliotecas no son una prioridad, aunque transmiten —verbal y gestualmente— que no están de acuerdo con esta postura, ya que para ellos sí lo son:

... el Departamento de Cultura en general y la División en particular y más en particular las bibliotecas, han sido unas de las "nenas feas del baile", es decir, la Intendencia como estructura nunca le ha dado una relevancia central dentro de las alternativas de decisión que ha tenido, recién en este último ejercicio los recursos aumentaron, pero en relación a otras áreas, a otros departamentos de la Intendencia.

A la vez se muestran optimistas sobre el futuro de las bibliotecas: «...yo creo que podrían ocupar un lugar mucho más destacado del que percibimos que ocupan, o del que efectivamente ocupan».

Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas

Figura 8: Presentación de los resultados de la categoría «Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas»



Fuente: *output* de ATLAS.ti de la familia de códigos correspondiente (elaboración propia).

En primer lugar tenemos algunas características generales sobre el Sistema, aportadas por la autoridad nacional: «...existe una Ley de bibliotecas públicas, la cual establece que la Biblioteca Nacional es la cabeza del Sistema, eso no está suficientemente bien reglamentado, incluso la Ley no tiene reglamentación».

La misma Ley, como vimos en el Capítulo 2, declara de interés nacional la creación del SiNaBiPu, pero algo importante que aclara la misma autoridad es que este «en sí no tiene un presupuesto propio, eso significa que, por ejemplo, cada persona que venga en representación de cada departamento o de cada intendencia, va a tener que financiar la intendencia la venida».

Además de los problemas económicos nos advierte que existe «un problema de recursos humanos. Es decir, nosotros tendríamos que tener un equipo para que realmente ese Sistema funcionara y pudiéramos aportar realmente todo lo que quisiéramos, tendríamos que tener un equipo de gente trabajando en eso...».

Consultada esta autoridad sobre la relación del SiNaBiPu con la Intendencia de Montevideo nos encontramos con una pequeña contradicción. Por un lado se afirma que «la relación con la Intendencia [de Montevideo] es la misma relación que tenemos con las intendencias de todo el país, [...] hemos tenido además un

*especialísimo cuidado de ser muy equitativos con todos los departamentos»; pero por otra parte desde Biblioteca Nacional se definió qué tipo de software utilizar en las bibliotecas del SiNaBiPu, «sin ninguna duda estuvimos de acuerdo en usar un software libre, nos inclinamos por PMB...»; al mismo tiempo la IM hacía un acuerdo para utilizar el software *Open Source* «ABCD» en sus bibliotecas públicas, quedando «desconectada» del resto.*

Si bien parece ser algo menor, esto es una muestra de una situación compleja provocada por la coincidencia, en la capital del país, de dos niveles diferentes: la Biblioteca Nacional, dependiente del MEC (y por lo tanto al Gobierno Nacional) y el Gobierno Departamental. Esto genera confusiones y a veces se frenan determinadas acciones o actividades para no generar rispideces, lo que funciona en detrimento del Sistema:

Hay una cosa que es muy importante tener en cuenta y es la siguiente: nosotros somos parte del Poder Ejecutivo, eso significa que estamos limitados y tenemos que ser tremendamente éticos en cuanto hasta dónde llegamos en lo que tiene que ver con el área jurídica municipal. Entonces, lo nuestro estuvo siempre enfocado, primero que nada al apoyo técnico.

Esta realidad genera confusión también en los responsables de las bibliotecas: «...porque qué pasa, el Sistema de Bibliotecas Públicas viene del MEC, del Gobierno Central, que en realidad no tiene nada que ver con la Intendencia, porque la Intendencia es un ente autónomo...».

Además de estas apreciaciones sobre el Sistema en su generalidad, es posible advertir en las entrevistas otras consideraciones que podemos categorizar en: la participación de las bibliotecas en el SiNaBiPu, los cambios introducidos desde la aprobación de la Ley N° 18.632, las opiniones positivas, las críticas al Sistema, y el desconocimiento sobre el tema.

Consultados los responsables sobre la participación de las bibliotecas públicas en el SiNaBiPu nos encontramos con un rotundo «no»; hasta la fecha ninguno de ellos ha participado en el Sistema. Aquellos más autocríticos hacen un poco de *mea culpa*: «es muy baja la iniciativa profesional para este tipo de cosas, [...] en general los colegas o los profesionales, le esquivamos a este tipo de responsabilidades, con las consecuencias que esto tiene». Pero en general es más compartida la noción de que

debe venir desde el Servicio o desde el propio Sistema la iniciativa para que las bibliotecas participen.

En cuanto a los cambios producidos desde que se aprobó la Ley N° 18.632, nuevamente aparece una contundente negativa: *«no impactó para nada en mi vida profesional»; «realmente no veo ningún cambio»; «...no está materializada, no se corresponde en el funcionamiento como tal...»*.

En estas dos consultas las respuestas fueron significativamente más breves, en ocasiones monosilábicas, y en su gran mayoría de los responsables de unidades se mostraron más inseguros, mientras que con los otros temas se expresaron más y con más confianza.

Esta observación nos lleva al tercer elemento analizado de esta categoría: el desconocimiento de la Ley N° 18.632 y del SiNaBiPu.

Queda en evidencia que muchos responsables no están en conocimiento o no manejan con solvencia el contenido de la Ley. Principalmente sucede con aquellos que ingresaron en la década del 80, mientras que algunos de los que lo hicieron recientemente (y son más jóvenes) están al tanto de esta carencia y son extremadamente críticos con sus colegas:

... no puede ser que un profesional, que un bibliotecólogo, no conozca la Ley, no puede ser que nunca la haya leído y que además no le importe, no puede ser. ¡No puede ser! [...] Es escandaloso. Es escandaloso porque entonces esos instrumentos jurídicos que vos tenés a disposición, que te permiten ir transformando mínimamente la realidad, ni siquiera los conocés. Si ni siquiera lo leíste, ¿cómo te vas a integrar a una discusión si ni siquiera sabes de dónde salió? es terrible, es terrible...

Finalmente, consultados acerca de la opinión que tienen sobre el SiNaBiPu nos encontramos con dos grupos opuestos: lo que tienen una opinión positiva y aquellos que la critican.

Los primeros, aunque ven el Sistema con buenos ojos, *«puede ser útil», «cualquier aporte siempre es bueno», «siempre que todo tenga un marco legal es mucho mejor»,* coinciden en que falta trabajo por delante: *«...yo creo que a nivel legislativo es importante avanzar»; «en la teoría es maravillosa, que es lo que hemos buscado todo estos años, porque además el traer un Sistema Nacional, tiene pautas, obligaciones, qué hay que hacer...»*.

Por otra parte, aquellos con una visión más negativa centran sus críticas en la falta de reglamentación e implementación real: *«...con esa Ley pasa lo que ha pasado con tantas leyes en nuestro país: están ahí, son letras muertas esperando que alguien se acuerde de ellas»; «...no está reglamentada, y en los hechos está vigente, pero prácticamente nadie la conoce».*

También ven inviable que las bibliotecas y los distintos niveles de gobierno trabajen en conjunto: *«...ni siquiera nos hemos podido reunir nosotros, todas las bibliotecas municipales de Montevideo, [...] menos lo vamos a hacer con los del resto del Uruguay»; «creo que es imposible que tanto el Ministerio de Educación, de donde depende la Biblioteca Nacional, y las intendencias se pongan de acuerdo en el trabajo».*

Nos parece interesante destacar que las autoridades departamentales se encuentran dentro de este último grupo, ya que son de los más críticos con la Ley y el SiNaBiPu.

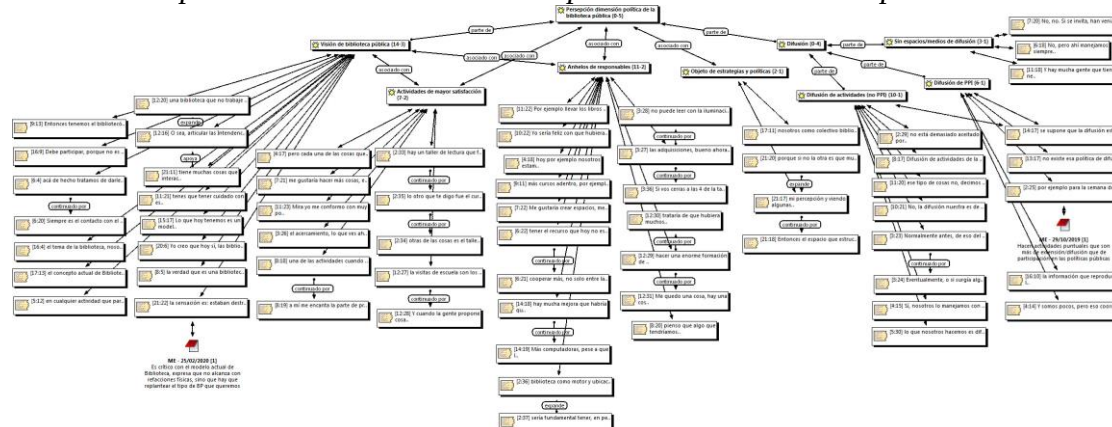
Yo la haría de nuevo la Ley, cuando la leo a veces, es como una ley que nació ya vieja. Si vos lees atentamente la descripción que tiene de funciones, de servicios, es reiterativa, dice lo mismo con diferentes términos. [...] Han pasado nueve años y no hemos sido capaces los bibliotecólogos de generar un movimiento fuerte para reglamentarla, para discutirla, y para poner en funcionamiento el órgano asesor nacional del Sistema de Bibliotecas Públicas.

En el siguiente comentario podemos observar una de las razones por las que son tan críticos con la Ley y uno de los principales motivos por el cual, para ellos, todavía no se reglamenta: la falta de apoyo de los demás actores.

... lo que pasa es que si la FIC no nos apoya, si la Intendencia de Montevideo no nos apoya (que es la más grande del país), lo que pasa es que la Asociación de Bibliotecólogos no nos apoya, y lo que pasa es que pueden pasar 600 años más y la Ley va a seguir ahí, sin reglamentarse...

Percepción de los responsables sobre la dimensión política de la biblioteca pública

Figura 9: Presentación de los resultados de la categoría «Percepción de los responsables sobre la dimensión política de la biblioteca pública»



Fuente: *output* de ATLAS.ti de la familia de códigos correspondiente (elaboración propia).

Esta fue una de las categorías más compleja de abordar, ya que no queríamos hacer preguntas directas que pudieran inducir a los entrevistados, sino que procuramos conocer su percepción más «pura». Por ejemplo, consultamos qué les genera mayor satisfacción del trabajo en la biblioteca y qué desearían tener si contaran con apoyo total de las autoridades, para conocer hacia qué dimensiones se enfocan y en cuáles están las carencias actuales.

Procesadas todas las respuestas, nos interesa detenernos en los siguientes temas: la visión de la biblioteca pública, la difusión de información, los grados de satisfacción y los anhelos.

Lo primero que analizaremos es **la visión de biblioteca pública** que tienen los responsables.

Existe una forma de percibir a esta entidad, bastante extendida entre los responsables que ingresaron en la década del 80, y es la tradicional, donde lo fundamental sigue siendo el usuario y el libro: «...*acá de hecho tratamos de darle un perfil a nivel divulgación general, [...] siempre es el contacto con el público, con el usuario, es la razón de ser...*»; «...*la verdad que es una biblioteca que tiene circulación aquí dentro de la comunidad en la que estamos, [...] porque el interés es ese...*».

A su vez, estos entrevistados y otros tantos hacen un gran énfasis en la dimensión educativa, económica y cultural, es decir, en brindar talleres y cursos —algunos de inserción laboral— y tener actividades culturales variadas:

... el concepto actual de biblioteca pública, que por sobre todas las cosas es una unidad de información, que por sobre todas las cosas es un centro de cultura, y de formación y educación de la gente, no es solamente el préstamo de la novelita...

... el tema de la biblioteca, nosotros la cuestión de la expresión artística, o cultural que es lo más grande de todo, [...] entonces darle bolilla a actividades juveniles, deportivas, artísticas, conciertos, teatro, títeres, literatura, cine. Y la biblioteca pública abierta a la comunidad, que mantenga el cariño al libro, al escrito, al papel, para nosotros es muy importante.

Finalmente nos encontramos con responsables que opinan sobre elementos de la dimensión social, señalando la importancia del vínculo con la comunidad, de brindar el espacio de la biblioteca a la gente: «...entonces tenemos una biblioteca que sale hacia la comunidad, que busca estar vinculado a la comunidad...»; «...relación con la comunidad, relación con los jóvenes, relación con los niños, relación con los viejos [...]. Hacer más que una biblioteca, una casa de la comunidad donde, entre otras cosas, hay muchos libros».

En ningún caso se menciona, en forma alguna, elementos distintivos de la dimensión política. Esto es algo que desde las autoridades departamentales tienen muy claro y lo expresan de forma contundente:

... no son bibliotecas pensadas en clave de derechos de información, son bibliotecas pensadas en clave de acceso público y gratuito al libro. Pensar los servicios y los productos en clave de acceso público y gratuito al libro es diferente de pensar servicios y productos en clave de acceso a la información, estás diseñando servicios y productos para escenarios distintos. Nosotros todavía estamos en ese modelo de biblioteca que presta libros, que tiene horarios muy exigüos, muy acotados, y donde están pensando sus servicios a segmentos de la población, hay una diferencia bastante grande entre un modelo y otro.

Son muy críticas con el modelo actual, expresan que hay que replantear el tipo de biblioteca pública que se quiere tener:

... yo creo que hoy sí, las bibliotecas públicas necesitan un cambio en su funcionamiento, necesitan tener otro tipo de actividades, [...] creo que ahora es discutir realmente el modelo o lo único que vas a poder hacer es más o menos mantener físicamente o poner alguna colección más, pero para mí con el mismo destino, la desaparición.

El siguiente componente de la categoría que desarrollaremos, la **difusión de información** desde las bibliotecas, procura conocer la primera parte del proceso bidireccional sugerido por la ALA, aquel que sostiene que el gobierno debería utilizar estas unidades para informar a la población sobre distintos elementos que hacen a la vida del país.

Consultados los responsables acerca de sus formas y medios de difusión, así como sobre los tipos de información que transmiten, surgen tres realidades bien distintas: aquellos que no cuentan con espacios o medios para esta tarea, los que solamente divulgan información sobre actividades, y los que puntualmente difunden información del gobierno.

El primer grupo, que es muy reducido, afirma que no cuenta con espacios ni medios de difusión, en lo que refiere a canales formales, establecidos mediante una política: *«no, no. [...] no como una política establecida...»*; *«...mucha gente que quiere informarse, y vos le bajás muy poco, porque no hay una política...»*. Esto no significa que no informen a sus usuarios, ya que ellos mismos expresan que siempre hay una preocupación por solucionar las necesidades informativas, pero lo que se transmite son contenidos básicos.

Observamos que lo que se da con más frecuencia, casi en la totalidad de las bibliotecas, es difusión de actividades, ya sean culturales o educativas, tanto propias como ajenas: *«difusión de actividades de la biblioteca, sí»*; *«difusión nuestra es de lo que hacemos nada más»*; *«...solo de la biblioteca, exclusivamente, actividades, propuestas, solo de la biblioteca, no de otra cosa»*;

... lo que nosotros hacemos es difusión de actividades, actividades organizadas, preparadas, planificadas por la biblioteca hacia la comunidad. O también actuamos como canal de difusión de las actividades que organiza, planifica y desarrolla el municipio. Y en algún caso, mucho menor, de las actividades a nivel central.

Finalmente aparece una minoría que expresa alguna forma de transmisión de información gubernamental a la población, pero solo en casos muy especiales, no es algo habitual: *«...no existe esa política de difusión, pero a veces mandan algo específico...»*; *«hacemos puntualmente, por ejemplo, en la policlínica para la semana del corazón hicieron una feria y ahí nosotros intervinimos entregando material, pusimos un stand con material...»*.

Analizamos las entrevistas procurando identificar quiénes hacían mención a la noción de que las bibliotecas públicas son **objeto de estrategias y políticas** en sí. Hallamos un par de referencias superficiales, pero no de los responsables, sino de autoridades departamentales y nacionales: *«... también recibimos permanentemente, directivas, y recibimos permanentemente lo que tiene que ver con la reglamentación de políticas públicas a las cuales debemos ajustarnos...»*.

Considerando que esas son las autoridades encargadas de llevar adelante los aspectos administrativos y organizativos de las bibliotecas públicas y del SiNaBiPu, es comprensible que sean las más conscientes de este hecho.

Consultados los responsables sobre qué les da **mayor satisfacción** del trabajo en la biblioteca, las respuestas están enfocadas, contundentemente, a las dimensiones educativa, económica y cultural: *«...un taller de lectura...»; «...el curso de computación...»; «...el taller de teatro...»; «...las visitas de la escuela son los instantes mágicos»; «...cuando tenemos entradas para el teatro...»*.

En un segundo lugar, también con gran frecuencia —en particular en los responsables de mayor edad—, se eligen aspectos relacionados a las funciones tradicionales de la biblioteca: *«...me encanta cuando un usuario viene y me dice "ah me encantó el libro que me diste", me fascina, porque yo digo "cumplí"...»; «...aconsejar, "bueno, ¿cómo estás tú?, ¿cómo está tu ánimo? Bueno, no, no llesves este libro, porque trata mucho de crímenes"; o lo que sea, todo eso, la verdad me fascina»; «...el acercamiento, [...] cuando viene también el adulto mayor, a veces más allá del libro lo que busca es que lo saludes, que le des un beso, que le preguntes cómo pasó la semana»*.

Finalmente, nos propusimos conocer, a través de **los mayores anhelos de los responsables**, las carencias actuales de las bibliotecas, para identificar qué dimensiones son las menos desarrolladas.

Nos encontramos con una situación mucho más adversa de lo que esperábamos, donde lo señalado como necesidades difíciles de solventar son aspectos básicos de la biblioteca pública: *«...la colección, el edificio, gente que quiera trabajar realmente en biblioteca, extender los horarios...»*.

- Acceso a los libros: *«...llevar los libros a la gente...»; «...sería feliz con que hubiera un horario que la gente pudiera venir...»*
- Estructura edilicia: *«...mucha mejora que habría que hacerle al local...»; «...el edificio...»; «...agrandar el local, disponer de salas...»; «...mejorar la iluminación...»*
- Colección: *«...una enorme formación de colección en el plano infantil y juvenil...»; «...las adquisiciones...»*
- Recursos informáticos: *«...más computadoras...»; «...tener computadoras...»*
- Extensión: *«...muchos cursos y talleres...»; «...más cursos, por ejemplo de informática...»*

Nos parece muy destacable, más aún teniendo en cuenta la realidad descrita precedentemente, que tres entrevistados expresaron anhelos de cooperación, SIC y conservación de la memoria local, todos ellos fuertemente relacionados con la dimensión política:

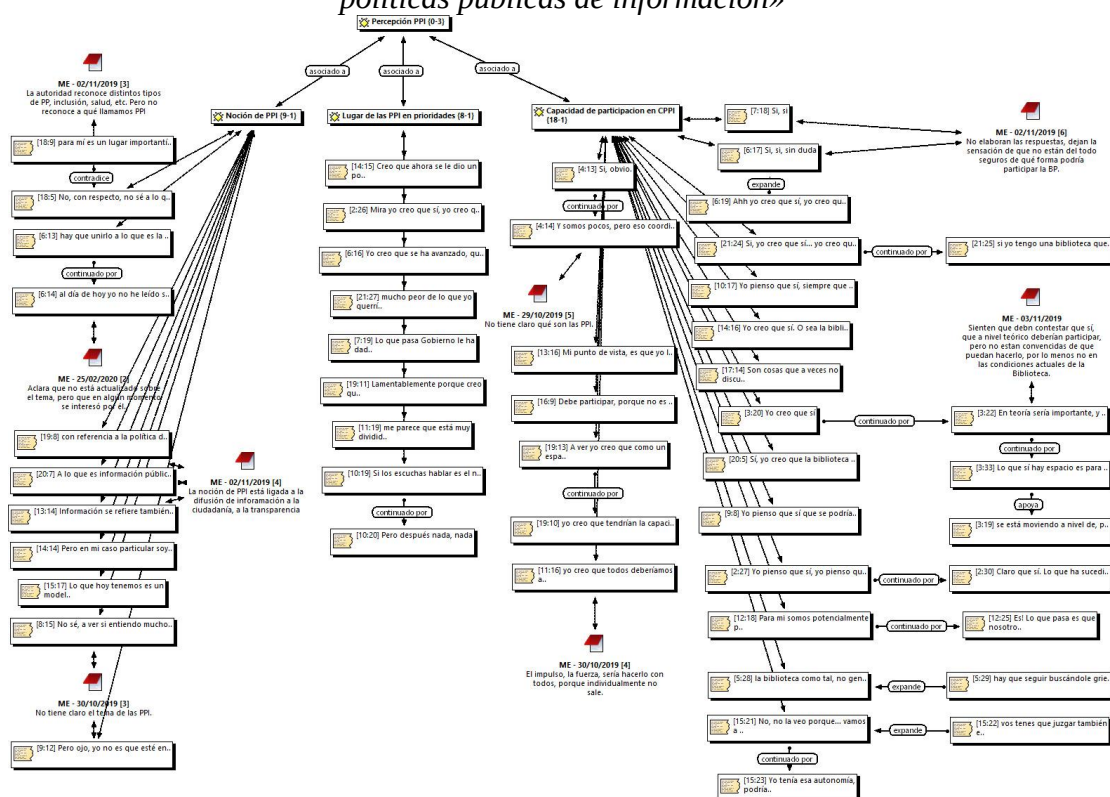
... cooperar más, no solo entre las propias municipales, sino con las populares, con las universitarias también, la red más grande que se pueda...

... tener la información absoluta de todos los servicios que brinda la Intendencia [...] tener, en pequeño digamos, todos los servicios que tienen la Intendencia, porque eso ni por asomo dejaría de bajarle el perfil a la biblioteca pública, al contrario, porque es la inversión total en la comunidad y eso a su vez puede ser fruto para poder potenciar esos grupos de la sociedad civil...

... hay una cosa que es importantísima, que tiene que ver con la identidad barrial: toda comunidad tiene derecho a tener un archivo de la memoria barrial [...]. Eso es lo que haría yo con cinco minutos de poder.

Percepción sobre las políticas públicas de información

Figura 10: Presentación de los resultados de la categoría «Percepción sobre las políticas públicas de información»



Fuente: Output de ATLAS.ti de la familia de códigos correspondiente (elaboración propia).

Al analizar la percepción que tienen los responsables de las bibliotecas sobre «políticas públicas de información» identificamos tres aspectos: el conocimiento sobre el concepto, en qué lugar estiman que están esas políticas en las prioridades del gobierno, y qué capacidad tienen las bibliotecas de participar en su ciclo de generación.

En ningún momento los responsables fueron consultados directamente sobre qué **concepto de políticas públicas de información** manejan, pero esa información puede inferirse a través de una variedad de otras preguntas.

Existe un pequeño grupo, los de mayor edad y tiempo en la institución, que son muy explícitos en sus respuestas y expresan su falta de conocimiento o de actualización sobre el tema: «...no sé a lo que le llamás políticas de información», «...al día de hoy yo no he leído sobre políticas de información en el país, o sea, quedé con conceptos que manejaba en aquel momento». Igualmente podemos observar que tienen una comprensión firme de lo que son las políticas públicas en otras áreas, como inclusión

o salud, pero no logran trasladarlo al campo de la información, aunque se muestran interesados con la idea.

Los demás entrevistados afirman estar familiarizados con la noción de políticas públicas de información, pero analizando las respuestas nos encontramos con tres realidades diferentes.

- En primer lugar, aquellos que tienen una idea muy desviada o directamente errónea, asociándolo al uso de las TIC: *«...acá en la parte de informática, [...] porque ha venido gente a participar de los cursos que no tienen noción de nada»; «...no es que esté en contra de la tecnología, ni de las XO, ni de las Ceibalitas, no, no, todo me parece que aporta...».*
- El siguiente grupo, el más numeroso, es el que vincula rápidamente el concepto con la difusión de información a la ciudadanía y con la transparencia: *«...con referencia a la política de información, que es tratar de tener todo a disposición como la página web, las redes sociales...»; «a lo que es información pública nosotros tenemos como política, uno de los valores nuestros es la transparencia...»; «información se refiere también a todo lo que es carteles [haciendo referencia a afiches de difusión de información a la comunidad], que en algún momento pusieron...».* Esto si bien es correcto, es una visión acotada, centrada solo en una pequeña parte de las posibles políticas incluidas en el ciclo de transferencia de la información.
- Finalmente observamos que un par de entrevistados, de los que ingresaron más recientemente demuestran estar más actualizados, tienen conocimientos teóricos sobre el tema, por lo que se manejan con más solidez y desenvoltura al momento de responder: *«...el tema de las políticas de información, ahí sí, tiene que ver con lo que dijo Paulina [Szafran] en el encuentro...»; «...el derecho de acceso a la información pública, el habeas data [...] pero claro, también hay que tener en cuenta políticas en cuanto a cómo preparar al usuario para que tenga independencia para buscar, a cómo hacer mejor uso de la información...».*

De la mano de la consulta anterior va la relativa al lugar en que ubican a las **políticas públicas de información dentro en las prioridades del gobierno**, puesto que si no se tiene claro el concepto de políticas de información, es difícil ponderarlo en relación

a otras. Igualmente nos encontramos con muy pocas contradicciones entre los dos aspectos, entre ellas, la de un entrevistado que expresa su desconocimiento sobre el tema, pero afirma que tienen *«un lugar importantísimo, para mí es primordial porque es mucho lo que se hace»*.

En los demás casos se dieron respuestas más acordes a las opiniones anteriores, conformándose dos grandes grupos: los que no las ven como una prioridad y los que creen que ha mejorado recientemente.

Los primeros tienen la firme opinión de que las prioridades del gobierno están en otras áreas, principalmente las políticas sociales y de salud: *«...el Gobierno le ha dado más propaganda a la política social, entonces en este momento, digamos la directriz que bajó de la Intendencia es hacia lo social...»*; *«...creo que no es prioridad, porque no está determinado como prioridad la construcción de esas políticas públicas, en otras áreas sí se han definido prioridad...»*, *«...me parece que está muy dividido, me parece que hay algunos lugares, algunos sectores, que están muy bien»*.

Por otro lado están quienes vinculan estas políticas con información pública y transparencia, y creen que en los últimos tiempos se ha mejorado mucho en esas áreas: *«...yo creo que se ha avanzado, que se han establecido sí, el acceso a la información pública, el habeas data...»*; *«creo que ahora se le dio un poco más de énfasis, en la página de la Intendencia vos tenés una pestaña que se llama transparencia...»*; *«...creo que cada vez con mayor conciencia de la necesidad de que exista»*.

El último aspecto de esta categoría es qué percepción tienen los entrevistados sobre la **capacidad de las bibliotecas públicas de participar en el ciclo de políticas públicas de información**.

La gran mayoría responde inmediatamente que *«sí»*, *«obvio»* y *«sin lugar a dudas»*, pero cuando indagamos un poco nos encontramos con matices muy variados.

- Quienes no elaboran las respuestas: *«...en teoría sería importante, y uno piensa que ahora, llevado a la realidad... [no continúa la respuesta]»*; *«...pienso que sí, que se podría hacer, que estaría muy bueno. Pienso que sí, que se podría, cómo no. No lo hemos pensado, no se ha planteado»*.

- Un conjunto de responsables que afirma que no solo puede, sino que tiene obligación de participar, ya que es un espacio que por sus características, de cercanía con la comunidad y de «neutralidad» político partidaria principalmente, es ideal para discutir políticas públicas: *«...sin duda que la biblioteca debería ser un lugar de generación de políticas públicas, discusión de políticas, involucramiento de ciudadanía...»; «...debe participar, porque no es "yo te abro la puerta, entrá y te dejo elegir un libro", si fuera así no es una biblioteca, [...] nosotros pretendemos darle un sentido más de relación con la comunidad...»;*

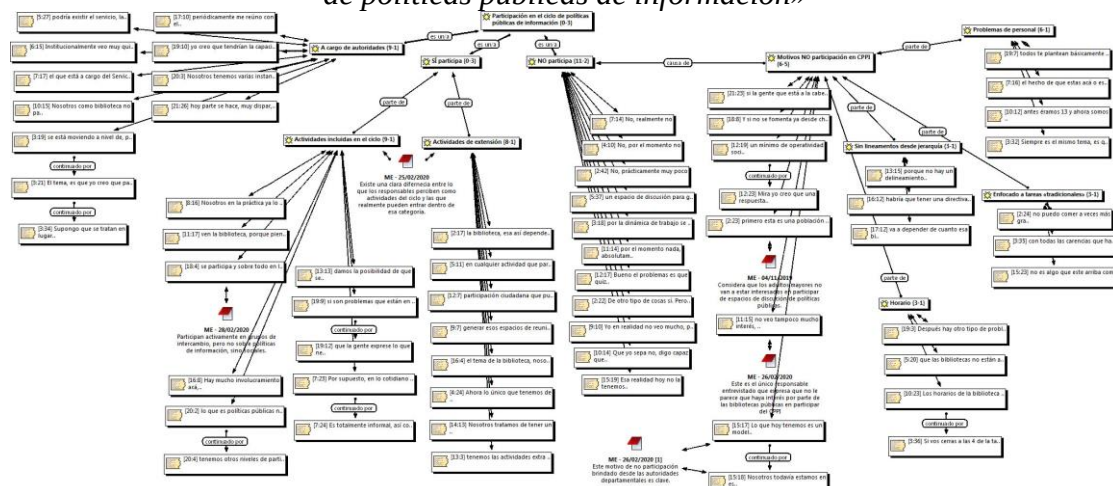
... la biblioteca es uno de los lugares, dentro de lo que es el Estado, que es más neutro. Es decir, no es lo mismo ir a discutir a un edificio de un municipio, porque quieras o no tiene un color político, no es lo mismo ir a discutir adentro de la Intendencia, porque quieras o no tiene un color político, y hay lugares donde el color político...

- Otro pequeño grupo está de acuerdo con que la biblioteca pública tiene la capacidad para participar, pero no como entidad independiente, sino en conjunto, como sistema, y articulando con otros actores gubernamentales y sociales: *«...yo creo que todos deberíamos aportar, el día que se haga algo tendría que ser con todas [las bibliotecas]»; «...yo creo que tendrían la capacidad, si hubiese voluntad del Gobierno Central, del Gobierno Nacional, que tiene competencia en el tema de las bibliotecas públicas...»; «...somos potencialmente posibles agentes de desarrollo comunitario, ahora ¿qué articulaciones vamos a hacer con la Intendencia, con la Universidad, con el Ministerio de Educación y Cultura, con las diferentes organizaciones, ONGs?...».*

Finalmente, no podemos dejar de mencionar que existe un par de entrevistados que tiene una visión negativa de la participación de las bibliotecas públicas en el ciclo de las políticas públicas de información. Estas respuestas critican el estado actual de estas unidades de información en Montevideo, afirmando que así no podrían participar, pero están de acuerdo con los demás en que deberían hacerlo: *«...la biblioteca como tal no genera y no propone. En realidad tenemos un rol muy pasivo en esto, simplemente somos espectadores, o participamos de reuniones impulsadas por otros, pero no llevamos la delantera en esto...».*

Incluso alguna de las autoridades departamentales comparte la idea de que no están dadas las condiciones actuales para desarrollar esa participación, que es algo que se va a tener que cultivar de a poco:

Participación en el ciclo de políticas públicas de información



A diferencia de las consultas sobre percepción, que fueron formuladas en forma indirecta, para esta categoría preguntamos explícitamente por la participación en el ciclo, para luego indagar sobre qué acciones realizan específicamente y con quiénes.

La mayoría de los responsables que expresan esto, transmite la convicción de que realmente es —o debería ser— de esta manera: «...*el Servicio de Bibliotecas es el que representa a todo el resto de las bibliotecas y es el que participa dentro de las políticas e informa...*»; mientras que otros parecen apoyarse en esto para evadir su cuota de responsabilidad: «...*institucionalmente veo muy quieto...*».

Algunas autoridades —municipales y nacionales— comparten esta visión: «...*tendrían la capacidad, si hubiese voluntad del Gobierno Central...*»; «...*tenemos un espacio de opinión en el cual nosotros [el SiNaBiPu] podemos, de alguna manera, intercambiar con otros actores...*».

Los siguientes componentes de esta categoría de análisis corresponden a la diferencia que se generó entre los entrevistados que, al ser consultados sobre la participación en el ciclo, contestaron afirmativamente y los que no.

Indagando entre quienes **contestaron positivamente**, surge que una parte de los responsables, cuando ejemplifican o cuentan anécdotas, demuestran que lo que realmente hacen en sus bibliotecas son funciones básicas o actividades claramente sociales, educativas y/o culturales: «*ahora lo único que tenemos de intercambio son talleres literarios...*»; «*la biblioteca autogestiona cursos...*».

Estos entrevistados son los mismos que, como indicamos en la categoría correspondiente, tienen una noción limitada o errónea de qué son las políticas públicas de información. Al extremo de que, en unos pocos casos, llegan a considerar como participación las sugerencias de los usuarios sobre adquisiciones o actividades de extensión: «...*plantearle siempre en cuanto a actividades de extensión qué les gustaría, o compra de material bibliográfico, [...] tratar de tener la participación de ellos en cuanto a qué material bibliográfico le gustaría tener o que actividades quisieran*»; «...*participación que puede ser traer la matinée cinematográfica, pero también en la selección de libros...*».

El resto de los que contestaron positivamente demuestra un conocimiento mayor del concepto, lo que nos permitió identificar que realmente desarrollan algunas iniciativas que, en diferente grado, pueden ser ubicadas dentro del ciclo.

La primera de ellas es muy superficial y se da en forma cotidiana; se trata sencillamente de escuchar los problemas y opiniones de los usuarios y luego procurar encauzar esa información a otras organizaciones de la comunidad o a una autoridad: *«...es una forma, vos escuchás, vos sos oídos acá, y la gente obviamente te cuenta todos sus problemas, pero te viene a decir todas sus necesidades también»; «...que la gente exprese lo que necesite expresar, después vemos dónde lo canalizamos...»; «...es totalmente informal, así como hablamos tú y yo, no hay ningún problema para hablarlo con el Alcalde, pero ya te digo, en un diálogo de "hasta acá podemos nosotros, hasta acá pueden ustedes"...».*

Esto resulta útil, en un nivel muy básico, para identificar y proponer problemas e incluirlos en la agenda política.

Otra actividad, con un grado mayor de influencia en el ciclo, es la participación en reuniones con otros actores del territorio. Es habitual que las bibliotecas presten sus espacios para que organizaciones de la sociedad civil se junten a discutir temas de interés de la comunidad:

... se hacen reuniones de todo tipo. [...] hay momentos en los que es una vez al mes aproximadamente, a veces se hacen acá, a veces se hacen en la escuela, o en la parroquia, generalmente lo citan ellos, donde a la comunidad le quede mejor...

Observamos que comúnmente en estos grupos de trabajo la biblioteca pública no es vista como una institución gubernamental, como un posible nexo con el gobierno, sino como otro actor social más:

... el agente de cambio es la comunidad, o sea, tiene que haber cierto desarrollo endógeno para una capacidad frente al gobierno. [...] si nos vemos aislados, la autoridad nos asusta, pero cuando tenés un grupo que se ha dado la oportunidad de escuchar, de compartir visiones, de deseos, esperanzas, ahí la cosa cambia.

Nos parece importante señalar que varias autoridades locales son parte de este grupo que respondió afirmativamente sobre la participación en el ciclo, pero no haciendo referencia a las bibliotecas, sino a los propios municipios: *«hay mucho involucramiento acá, nosotros tenemos cabildos entre 500 y 1000 personas, [...] hay mucha relación cercana también, por lo cual es muy fuerte el involucramiento...»;*

... lo que es políticas públicas, nosotros estamos muy involucrados en ese sentido. Si bien somos un nivel de gobierno que tiene pocos años de vida, que tiene un montón de obstáculos a sortear por su poca vida, y porque no fue una

descentralización real de inmediato, sí tiene la posibilidad de hacer determinadas cosas de impacto y de políticas públicas. [...] son las potestades que nos da la ley de descentralización...

Teniendo en cuenta que la participación ciudadana es uno de sus mandatos, y que son parte de la estructura gubernamental, era previsible este tipo de respuesta, pero lo que pudimos observar es que ninguno expresó vincularse con la biblioteca para desarrollar estas actividades.

Volviendo a la consulta inicial, existe otro conjunto de entrevistados que directamente afirman que **no participan** en ninguna etapa del ciclo: *«por el momento nada, absolutamente nada, nada, nada»; «...realmente no»; «...por el momento no»*. Unos pocos puntualizan que si bien se pueden hacer actividades relacionadas, como vimos antes, es algo que formalmente no existe: *«otro tipo de cosas sí, pero no hay nada formal»; «un espacio de discusión para generar políticas públicas de información, desde el punto de vista formal, no existe»*.

En esta misma línea hallamos la opinión de las autoridades departamentales, las cuales afirman que *«esa realidad hoy no la tenemos, no tenemos una línea de trabajo en políticas públicas...»*.

Finalmente, consultamos a este conjunto de entrevistados acerca de cuáles son **los motivos** por los que no participan del ciclo.

El primero que surge está relacionado con la idea que presentamos al inicio de este análisis, de que la participación debe ser promovida desde las autoridades. Aquellos que opinan eso y que afirman no participar en el ciclo, expresan como motivo principal la falta de lineamientos o políticas claras desde el gobierno: *«...habría que tener una directiva departamental de decir, "bueno, las bibliotecas ahora también que se conviertan en difusores de políticas públicas"...»; «...las políticas no están deliberadamente claras, eso es fundamental [...]. Si te voy a ser sincera, esa es mi experiencia, nada funciona sin lineamiento»*.

Luego tenemos tres motivos señalados con mucha frecuencia y que están fuertemente relacionados entre sí: falta de personal, el horario atención de la biblioteca y la dedicación a las tareas «tradicionales».

En cuanto al personal, se señala que actualmente hay escasez de funcionarios en general y de cargos técnicos en particular; esto produce una gran recarga de tareas a los profesionales responsables: *«...antes éramos trece y ahora somos tres»; «...la cruel realidad es la escasez de personal, no es la mala voluntad...».*

A ese problema se suma las pocas horas que las bibliotecas están abiertas, con dos grandes consecuencias, por un lado hay menos tiempo para realizar tareas y por otro se limita el acceso al público, ya que en esos horarios parte de la población está trabajando y/o estudiando y no puede asistir: *«los horarios de la biblioteca se vieron muy reducidos, casi todos trabajan entre las diez y las cuatro, entre las nueve y las tres, pero son menos de seis horas y no le sirven a nadie»; «...si cerrás a las cuatro de la tarde, [...] la gente que trabaja no puede ir, los que estudian tampoco pueden ir. Pueden ir a la biblioteca a las ocho, nueve de la noche»; «...que las bibliotecas no están abiertas los sábados no es un problema de los profesionales que están a cargo de ellas, que los bibliotecólogos tengamos una carga horaria de cuatro horas es una política institucional».*

La combinación de estos dos motivos lleva a que los responsables dediquen su jornada laboral a las tareas básicas: los procesos técnicos, la atención de usuarios, las tareas administrativas, y releguen otro tipo de actividades: *«...o estamos acá o salimos a participar»; «...no puedo comer más grande que la boca, porque es mucho el material que hay acá; todavía para terminar de ingresar la colección me faltan alrededor de tres mil quinientos registros, y me lleva mucho tiempo...»; «...con todas las carencias que hay, capaz el esfuerzo va más orientado a otro lugar mucho más urgente y necesario, no urgente y necesario, más factible de que el aporte sirva para algo...».*

Las autoridades departamentales también expresan verse afectadas por estas problemáticas, lo que impacta directamente en las unidades: *«...no es algo que esté arriba como prioritario. Lo que está arriba como prioritario es esto que vos ves acá: gestiones, expedientes, gestiones, expedientes, correos...»; «...si la gente que está a la cabeza no tiene tiempo para pensar, si se pasa tapando agujeros, haciendo compras y resolviendo pelotudeces administrativas... entonces creo que hay un problema importante».*

Además de estos motivos, que son los que se presentan con mayor frecuencia, hallamos algunas opiniones individuales que vale la pena destacar, porque abordan temas que nos parecen importantes.

El responsable de una biblioteca cuyos usuarios son, en su mayoría, adultos mayores considera que este segmento de la población no va a estar interesados en participar de espacios de discusión de políticas públicas: *«...porque los usuarios de la biblioteca son bastante veteranos»*.

Otro entrevistado sostiene que el motivo es la falta de interés de los funcionarios y las autoridades de las bibliotecas en participar del ciclo: *«...no veo tampoco mucho interés, no veo mucho interés, por ahora no veo...»*.

Finalmente, un responsable de unidad manifiesta que lo que le falta es preparación y recursos para poder articular con otros: *«...una respuesta honesta debe ser esta: no tengo suficiente experiencia de articulación con las políticas. [...] lo que esperan de nosotros a veces es un poco excesivo respecto a los recursos que tenemos»*.

A través de las entrevistas hemos podido acceder a las visiones y acciones de los principales actores involucrados en la investigación. En varias oportunidades alguno de ellos hace referencia al «deber ser» y es interesante indagar si ese «mandato» viene dado por la formación profesional y/o por lo establecido en los documentos y reglamentaciones que los rigen, por lo que presentamos a continuación el análisis de los textos programáticos.

Análisis de contenido de documentos oficiales

En esta sección exponemos los análisis de los seis documentos oficiales públicos seleccionados. Para cada uno se presentan todas las referencias halladas con respecto a políticas de información, biblioteca pública, ciclo de políticas públicas y participación ciudadana.

Frente Amplio. (2014). *Bases programáticas Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020.*

Este escrito contiene los principales puntos que decidió incluir el Frente Amplio en su agenda de gobierno para el período 2015-2020. Está dividido en siete capítulos: el primero es un análisis del contexto del país, poniendo especial énfasis en los desarrollos logrados en los dos gobiernos anteriores (2005-2010 y 2010-2015); el segundo expone la visión del partido sobre el desarrollo nacional y los mecanismos para alcanzarlo; y los restantes cinco tratan puntualmente las políticas públicas de diferentes áreas y sectores.

Lo primero que podemos observar a lo largo de sus capítulos, es que si bien hay apartados relativos a «turismo», «energía», «transporte y logística», «educación», «salud» entre otros, no existe ninguno sobre «políticas de información».

Tampoco se incluye nada sobre las bibliotecas públicas ni el SiNaBiPu, ni siquiera en su rol como actores sociales y/o culturales.

A pesar de esto existen algunas referencias a políticas de información en otras áreas, debido al impacto que las decisiones tomadas en información causan en ellas, y fragmentos que abordan la participación de la sociedad de la información en la construcción e implementación de políticas públicas y descentralización gubernamental.

En el capítulo 3 de las Bases pudimos identificar seis políticas de información, incluidas en tres categorías: una en Políticas sectoriales, tres en Políticas de infraestructura y dos en Políticas transversales.

- En las sectoriales de Industria, figura la propuesta de «propulsar la articulación de la ciencia y la tecnología con el aparato productivo» (p.41) y establece que: «el

proceso de globalización genera la necesidad de disponer de herramientas muy ágiles de promoción de nuevos desarrollos y de apuntalamiento de ideas innovadoras...» (p.42).

Podemos ver aquí, teniendo en cuenta el modelo de transferencia de la información de Browne, la necesidad de **reproducción** y **distribución** de los nuevos desarrollos y conocimientos científicos, y cómo la **asimilación** de los mismos se traduce en nueva **generación** y **composición** en el proceso de innovación.

- Entre las políticas de infraestructura, identificamos tres de información en el apartado de telecomunicaciones. Esto no es ninguna sorpresa, ya que la relación información-comunicación es muy estrecha.

Los dos primeros puntos, muy vinculadas entre sí, son «Acceso» y «Desarrollo de la "Sociedad de la Información y el Conocimiento"», en los que puede leerse: «...evitar las asimetrías de acceso, las que generalmente se potencian con factores económicos y sociales pre-existentes y tienden a dejar fuera de las oportunidades de trabajo, cultura y desarrollo a los sectores afectados» (p.51); «... nos encontramos en una era donde el acceso a la información y el conocimiento es un factor clave para el desarrollo de las personas y de la sociedad...» (p.51).

En estos casos resulta evidente que estamos ante la etapa de **provisión de acceso** del modelo de Browne. Podemos observar además, la relación entre el individuo y su entorno, y cómo el acceso a la información puede afectar otros aspectos de su vida, como la inserción laboral y el contacto con la cultura.

El otro ítem que advertimos en las políticas de infraestructura en telecomunicaciones es «Soberanía»: «...resultan necesarios Centros de Datos de alta confiabilidad y capacidad que permitan concentrar y optimizar las capacidades de tráfico de Internet del Estado y que posibiliten ofrecer servicios de gran valor agregado...» (p.51).

Esta declaración constituye un buen ejemplo de políticas de información referidas a las etapas de **recolección y almacenamiento**, y **organización y control**.

- En la sección dedicada a las políticas transversales, hay dos objetivos programáticos que podemos incluir dentro de las políticas de información: «Profundizar la Innovación, Ciencia y Tecnología» y «Enseñar a aprender»:

Comunicar y fomentar el uso de las herramientas de ICT, para que se incluyan naturalmente en la percepción de diferentes grupos sociales como valiosas para resolver los temas de su diario vivir, en tiempo y forma, generando una sociedad formada y exigente que impulse las estrategias formuladas (p.59)

Masificar el uso de las TICs de forma de lograr la promoción a todos los niveles de la utilización de estas tecnologías [...]. No admitir controles de contenidos en Internet, de forma de no limitar el acceso al conocimiento, más allá de las prevenciones que se deberán tomar en cuanto a defensa y soberanía nacionales [...]. Desarrollar legislación para el área informática en la protección de los derechos de las personas factibles de ser victimizadas por su uso (p.60).

Aquí vemos políticas que entran dentro de las etapas de **provisión de acceso, difusión, cribado, y asimilación por usuario individual** del Ciclo de Browne.

Las otras dos políticas de información presentes en las Bases Programáticas son incluidas en el capítulo 6, «Transformación democrática del estado y la sociedad», donde se establece como metas:

- «Continuar avanzando en la modernización de la administración pública...» (p.120), en la cual, entre otras líneas estratégicas, se incluye: «incorporar definitivamente el expediente electrónico y trámites y servicios on line. [...] Utilizar plenamente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en beneficio de la calidad y mejora de los servicios» (p.120);
- «Proteger y promover el pleno ejercicio de la libertad de expresión e información», especificando: «consolidar y promover el derecho al acceso a la información pública por parte de los ciudadanos [...]. Reconocer y promover el respeto de los derechos a la libertad de expresión e información de todas las personas en Internet...» (p.125).

En los dos casos estamos ante acciones que buscan facilitar la **provisión de acceso, difusión y asimilación** de la información pública. También advertimos la importancia de políticas que faciliten la interacción entre el gobierno y la población.

Además de las políticas de información, en el documento se abordan otros temas vinculados con nuestra investigación: la descentralización gubernamental y la participación ciudadana.

Sobre el primero, y en relación con la institucionalidad de los municipios, se establece como necesario «impulsar el proceso de descentralización [...] mediante la asignación de mayores competencias locales y de los recursos presupuestales necesarios para su ejecución» (p.122).

En lo referente a participación ciudadana, se declara la necesidad de «construir políticas públicas participativas basadas en la discusión, análisis de las experiencias, considerando los resultados de las consultas y extrayendo de ellas elementos generales e innovadores, que puedan contribuir a elaborar políticas alternativas» (p.128).

Además, en el capítulo 3, puede leerse como un objetivo del sector Agro la «fuerte articulación y complementariedad entre el Estado y la sociedad organizada» (p.38). Se expresa la necesidad de fortalecer «la reducción de asimetrías sectoriales, la calidad de la institucionalidad —especialmente en el diseño e implementación de políticas públicas, y en la democratización de la información...» (p.38); así como «consolidar la participación democrática e institucionalizada de las organizaciones sociales del territorio...» (p.38). En este punto podemos observar la necesidad de interacción cooperativa entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno así como la importancia otorgada a la democratización de la información.

Finalmente, en las políticas de infraestructura sobre Transporte y logística identificamos otra referencia a la participación ciudadana, aquí relacionada, además, con la descentralización del gobierno: «...infraestructuras comunitarias necesarias al servicio de la convivencia solidaria, la descentralización departamental y la democratización del uso del territorio a través del transporte, [...] profundicen la participación ciudadana en la resolución de las prioridades de las respectivas comunidades» (p.50).

Frente Amplio. (2015). *Programa Departamental 2015-2020. Montevideo.*

Este documento, al igual que el anterior, presenta los principales puntos de la agenda de este nivel de gobierno del Frente Amplio para el período 2015-2020. Se trata de «la guía de toda la gestión y sobre el cual se arman los pilares estratégicos de la misma para el período administrativo» (p.77). A diferencia de las Bases nacionales, al tratarse del Gobierno Departamental el énfasis no está puesto en las políticas públicas, sino en planes, programas y acciones concretas, inscritas en el llamado «Proyecto de Desarrollo Sustentable e Igualdad» del Frente Amplio.

No obstante pudimos hallar algunas referencias a políticas que podrían considerarse de información, pero nuevamente dentro de otras áreas, por ejemplo el acceso a la información, especialmente a la pública, que permita a la ciudadanía ejercer mayor participación en todas las etapas de las políticas públicas.

En el capítulo 5, que trata sobre sustentabilidad, se afirma que «para que la participación ciudadana en las decisiones ambientales y territoriales sea más efectiva, es necesario avanzar en el acceso a la información» (p.62), así como en el derecho a la misma, para la participación y toma de decisiones responsables en políticas públicas.

Más adelante, en el parte dedicada a la gestión, existe una sección dedicada a la información y política comunicacional, donde se expresa que la IM deberá «brindar toda la información disponible en lo que compete a su gestión y generar los canales de control, supervisión y aprobación ciudadana» (p.82), implicando a la población en la implementación de políticas, el control de la gestión y la evaluación de resultados.

La participación ciudadana está presente a lo largo de todo el documento. La misma es señalada al inicio del Programa como uno de los puntos claves en la visión estratégica del Gobierno Departamental, y es uno de los elementos que se busca potenciar a través del tercer nivel de gobierno:

nos proponemos el fortalecimiento y mayor autonomía de los gobiernos de cercanía dotándolos de mejores instrumentos, recursos y capacidad de gestión efectiva. [...] fortaleciendo las capacidades de la sociedad civil para incidir en las políticas públicas, aportando desde un lugar distinto y complementario al rol de la Administración y al de los actores del sistema político (p.24).

En el capítulo 2 se incluye a la participación democrática como uno de los «cuatro pilares de las transformaciones» del Programa. Se la considera condición necesaria para promover una sociedad más democrática y se apuesta al gobierno de cercanía (tercer nivel) para alcanzar «mayores niveles de información y nuevas herramientas de comunicación con la población» (p.22); «nuevos espacios a las voces ciudadanas: lugares de encuentro y de debate con formatos diversos adecuados a los diferentes públicos» (p.22); y «consulta ciudadana para la revisión y actualización permanente de la Agenda Estratégica» (p.22).

Pero es en el capítulo 6, «Participación democrática», donde este concepto es desarrollado en mayor profundidad. Por ejemplo, en la sección dedicada a la información, transparencia y rendición de cuentas, se establece que los vecinos son parte esencial en la conducción de la ciudad, para luego proceder a indicar diferentes formas de participación:

- estar adecuadamente informado de la gestión
- ser consultado para tomar decisiones
- tomar decisiones vinculantes sobre lo que es consultado.
- tener iniciativas y espacios para proponerlas
- seguimiento y control de obra (p.74)

Por tanto podemos observar, desde el punto de vista de la ciudadanía, el proceso bidireccional al que hace referencia la ALA: recibir información por parte del gobierno y participar en la discusión y toma de decisiones políticas, con la biblioteca pública como mediadora, es decir, como uno de esos «espacios para proponerlas».

Sobre la posibilidad de que estas unidades de información cumplan ese rol, podemos encontrar esa potencialidad cuando se promueven «espacios innovadores de participación» (p.74), «seguir explorando y promoviendo otros espacios de participación» (p.74), y se establece la creación de «Consejos Consultivos Temáticos integrados por organizaciones locales, vecinales y municipales afines al área temática» (p.74).

Acerca de las bibliotecas dependientes del Gobierno Departamental no hay ninguna referencia explícita en todo el documento.

Nos llamó la atención encontrarnos que en el capítulo consagrado a la integración social, en el apartado sobre cultura y el deporte, se propone «auspiciar la creación de

un Sistema Nacional de Bibliotecas y Museos» (p.52). Teniendo en cuenta que este documento es posterior a la formación del Sistema Nacional de Museos y del Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, cabe preguntarse si se trata de un nuevo Sistema o de un espacio de coordinación entre ambos, pero al no tener más información disponible no podemos hacer conjeturas.

Planes Municipales 2015-2020

El Plan de Desarrollo Municipal es un documento que expone las líneas estratégicas de gestión y los proyectos que se proponen para alcanzar los objetivos del gobierno local. Para este análisis seleccionamos los cuatro municipios en los que realizamos las entrevistas a los alcaldes.

Municipio B. (2015). *Plan de Desarrollo Municipal 2015-2020: soñamos Montevideo construyendo realidades.*

Lo primero que observamos en la lectura del documento, es la frecuente reiteración de la expresión «articular con el Gobierno Departamental» o similares, lo que demuestra que, si bien el Municipio tiene atribuciones, poderes, y recursos propios, la política departamental la establece la Intendencia.

En las líneas estratégicas se hace referencia a diferentes niveles de participación ciudadana, desde recibir las opiniones, sugerencias y quejas de los vecinos, hasta los espacios de actuación directa y masiva como los cabildos abiertos (asambleas abiertas).

Por ejemplo, en la línea estratégica «movilidad y accesibilidad en el territorio» se planea «tramitar ante el Gobierno Departamental las denuncias e iniciativas de la comunidad referentes al tránsito» (p.7), así como «avanzar en la temática de accesibilidad a través de las herramientas institucionales de participación ciudadana» (p.7). Asimismo, establece la acción de «promover iniciativas que contribuyan al empoderamiento ciudadano» (p.9).

Parece ser tan importante este tema para el Municipio que, a continuación, se le dedica toda una línea estratégica, «desarrollo institucional y participación ciudadana», en la

que uno de los objetivos específicos es «promover la participación y el empoderamiento ciudadano» (p.18).

En ese capítulo se enumeran algunas acciones que podemos vincular directamente con el uso de la biblioteca pública como espacio de participación y como medio para informar a la población: «promover y fomentar procesos de participación ciudadana en el territorio, fortaleciendo el trabajo en redes, comisiones, organizaciones e instituciones, tanto públicas como privadas» (p.19); «promover y propiciar instancias de intercambio y articulación entre la sociedad civil organizada y los distintos niveles de gobierno» (p.19); «promover y fomentar, a través de la comunicación, la participación y el involucramiento ciudadano en el quehacer barrial y municipal» (p.19).

A pesar de estas intenciones que potencialmente podrían vincularse a las bibliotecas públicas, cabe aclarar que no hay ninguna línea estratégica en que se haga referencia a ellas en alguna de sus dimensiones.

Municipio C. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2020: líneas estratégicas.*

Al igual que el documento anterior, el Plan de Desarrollo del Municipio C está dividido en líneas estratégicas, cada una con objetivos y acciones a llevar a cabo para concretarlos.

Observamos que en la primera de ellas ya se dejan claros cuáles son los «servicios básicos» que competen al gobierno local: «arbolado, limpieza, alumbrado, infraestructura y acondicionamiento de espacios públicos y veredas. Reparación y limpieza de bocas de tormenta» (p.4). También se señala como esencial «coordinar con áreas departamentales y nacionales» (p.7) para mejorar la operativa territorial, en tanto los entes estatales deben «controlar el trabajo realizado en el territorio del municipio» (p.7).

Nuevamente se confirma el lugar que ocupan, actualmente, los municipios en la descentralización y la necesidad de articular con los demás niveles de gobierno.

Posteriormente nos encontramos con una línea estratégica dedicada a la *participación ciudadana*, en la que se busca como objetivo «promover y estimular la participación y

el compromiso de instituciones y vecinos en la mejora de la convivencia y la generación de una conciencia ciudadana» (p.12).

Dentro de esa sección se proponen acciones como «contacto con los Concejos Vecinales y vecinos organizados para lograr captar sus necesidades» (p.13), y «crear ámbitos con instituciones sociales para lograr una hoja de ruta que nos lleve al trabajo conjunto» (p.14).

A su vez la línea estratégica dedicada a la comunicación y difusión, promueve acciones que apuntan a brindar información a la ciudadanía: «mejorar la llegada de información del municipio al vecino» (p.30); «coordinar con los diferentes interlocutores sociales del municipio» (p.32).

Un elemento que nos parece interesante destacar es que este documento hace mención explícita a determinados grupos etarios: adultos mayores y niños: «favorecer la integración plena del adulto mayor como ciudadano» (p.23), se propone «impulsar espacios de encuentro con adultos mayores» (p.23) y «generar espacios culturales integradores en las actividades del municipio» (p.23). Y en la línea estratégica «niñez y juventud», plantea «promover espacios de formación para niños, niñas y jóvenes, fortaleciendo el desarrollo personal, la solidaridad, el trabajo en grupo y la integración a la comunidad» (p.33); mediante, entre otras acciones, «fomentar club de niños y niñas y otros ámbitos similares» (p.37).

Municipio E. (2015). *Plan estratégico 2015-2020*.

Este Plan, a diferencia de los dos anteriores, no presenta una línea estratégica dedicada a la participación. Sin embargo, se hace referencia a ella dentro de la declaración de la visión del municipio: «la acción colectiva aplicada a la construcción de intereses y valores culturales compartidos, a la incidencia en el espacio público y al control social de las políticas públicas y sus resultados» (p.8).

Hay un reconocimiento explícito a la incidencia de la sociedad en el ciclo de políticas públicas, especialmente a las etapas de control y evaluación de las mismas.

El otro tema que nos parece importante destacar de este texto es la necesidad que se manifiesta de tener mayor intercambio con la comunidad, tanto desde el municipio a los ciudadanos, como viceversa.

Este aspecto se evidencia en la línea estratégica «Cercanía con el vecino», donde se plantean los objetivos de «aumentar el conocimiento que tiene el vecino de la gestión municipal» (p.13), «mejorar el conocimiento que tiene el municipio de las necesidades y expectativas de los vecinos» (p.14) y «aumentar la cantidad y la calidad de los canales de comunicación entre el municipio y los vecinos» (p.15).

Asimismo, en la sección sobre el desarrollo de agentes deportivos, sociales y culturales, leemos «mejorar la interacción real y efectiva entre el municipio y las organizaciones sociales para aumentar la cooperación y la corresponsabilidad» (p.17).

Municipio G. (2015). *Plan de Desarrollo Municipal 2015-2020*.

Este documento es algo diferente a los anteriores en tanto no se encuentra organizado en líneas estratégicas, sino que presenta tres objetivos generales para el quinquenio y las acciones propuestas para alcanzarlos.

Igualmente existen propuestas en diferentes áreas temáticas, pero ubicadas como Anexos, en cada una de las comisiones que las trata (obras, rural, deporte y juventud, cultura, entre otros).

Uno de los tres objetivos generales del municipio es «promover la participación y compromiso vecinal, cuidando y valorando nuestro municipio».

En cuanto a las acciones proyectadas podemos observar, al igual que en los planes analizados anteriormente, la necesidad del municipio de aumentar el interrelacionamiento con la comunidad: «evaluación y celebración de nuevos convenios con organizaciones barriales e instituciones» (p.10); «políticas sociales coordinadas con organizaciones colectivas» (p.10).

Entre las temáticas abordadas en los anexos, hay un apartado dedicado al «Plan de la Red de Cultura», donde, entre otras acciones, se plantea la «generación y fortalecimiento de infraestructuras en espacios culturales y/o a crearse» (p.29) y el «intercambio entre los diversos actores culturales del territorio» (p.29).

Teniendo en cuenta que la biblioteca pública es frecuentemente considerada como un actor cultural —visión que, si bien no es errónea, es acotada— podemos suponer que estas propuestas aplican a las que se encuentren dentro del territorio. Por lo tanto se

brinda a estas unidades de información mayores posibilidades de intercambio con otras organizaciones e instituciones y la posibilidad de fortalecer su infraestructura.

El relevamiento documental constituyó un insumo importante para triangular con las opiniones recabadas en las entrevistas, de manera tal de confrontar, entre otras cosas, declaraciones y acciones, generando las interpretaciones que presentamos en el próximo capítulo.

Capítulo 5: Resultados

Una vez recabados y analizados los datos, estamos en condiciones de poder elaborar posibles respuestas a las preguntas que motivaron la investigación. Para ello procedemos a interpretar la información con la que contamos, a la luz del marco teórico elegido.

¿Cómo es el vínculo de las bibliotecas públicas con la comunidad?

Surge, del análisis de las entrevistas, que todos los responsables manifiestan tener algún grado de relacionamiento con la comunidad; no obstante encontramos un pequeño grupo cuyo contacto no va más allá de la atención de usuarios.

Esos profesionales esgrimen motivos para excusarse, lo que nos lleva a pensar que tienen presente que los cometidos de una biblioteca pública exceden esa mera acción, y que admitirlo sin dar motivos genera una imagen negativa de su trabajo.

A lo largo de este capítulo irán saliendo a la luz alguna de las causas que producen este desfase entre la concepción que tienen sobre su función, y la concreción real.

Recordemos que en lo que respecta al vínculo con la **ciudadanía en general** (aquella que no está nucleada ni organizada), Atuti (2008) expresa que, para que estos tengan la posibilidad de participar en el proceso político a través de las bibliotecas, no es posible limitarse a la simple consulta, sino que es necesario su empoderamiento.

En este sentido vemos que el Plan de Desarrollo del Municipio B (2015) establece explícitamente como un objetivo estratégico «promover la participación y el empoderamiento ciudadano» (p.18), aunque no especifica la forma ni señala a las bibliotecas como un espacio propicio para ello.

Al contrastar esto con las entrevistas, nos queda la impresión de que las unidades de información no explotan el relacionamiento con los vecinos más allá de lo básico, lo «tradicional», de unir lectores con libros, o invitarlos a determinadas propuestas sociales o culturales puntuales: *«...tratamos de tener un intercambio muy abierto con los usuarios siempre, plantearle siempre en cuanto a actividades de extensión qué les*

gustaría, o compra de material bibliográfico...». Como expresa una autoridad departamental: «son bibliotecas pensadas en clave de acceso público y gratuito al libro».

Creemos, al igual que la mayoría de los responsables, en la importancia del vínculo con el usuario, de saludar, aconsejar, preguntar por sus asuntos cotidianos, y de brindar el espacio de la biblioteca para que el vecino pueda expresarse; pero si eso no se traduce en formar opinión, tomar decisiones, hacerse oír y, en última instancia, obtener un mayor control sobre sus vidas, se está desaprovechando un gran potencial.

Estudiando este tipo de relacionamiento hallamos una coincidencia muy valiosa que podría ser explotada en el futuro.

Surgió de las entrevistas, que actualmente los usuarios de las bibliotecas públicas son principalmente niños en edad escolar y adultos mayores. Paralelamente en el Plan de Desarrollo del Municipio C (2016) identificamos que se hace énfasis explícito en esos dos grupos etarios. Entre otras cosas el gobierno local propone «impulsar espacios de encuentro con adultos mayores» (p.23) y «promover espacios de formación para niños, niñas y jóvenes, fortaleciendo el desarrollo personal, la solidaridad, el trabajo en grupo y la integración a la comunidad» (p.33). En ambos casos consideramos que las bibliotecas públicas podrían ser centrales para desarrollar esas acciones.

Retomando lo expresado por Pyati (2009), una biblioteca pública vinculada a otros actores no estatales y organizaciones no gubernamentales, que considera los aportes de **la sociedad civil**, conduce a servicios más democráticos. En este sentido la Ley N° 18.632 declara como funciones básicas de estas unidades de información «establecer vínculos con entidades representativas de la comunidad a efectos de identificar aspectos de su realidad...» (Ley N° 18.632, 2009, Art.2°), y «servir de puente entre los diferentes agentes sociales y estimular la participación de los ciudadanos como productores, consumidores y protagonistas de la cultura local» (Ley N° 18.632, 2009, Art.2°).

Podemos afirmar que las bibliotecas públicas de Montevideo se encuentran en una fase muy temprana de desarrollo en este aspecto, ya que el evidente predominio de su dimensión social y cultural provoca que el relacionamiento con la sociedad civil, en el mejor de los casos, se manifieste en la realización de extensión y actividades,

puntuales; y en el peor, para evitar repetir propuestas y/o por falta de organización, sea nulo o muy escaso.

Desde su dimensión política, como nexo entre el gobierno y los ciudadanos, podría plasmar por ejemplo, el objetivo de las Bases Programáticas Nacionales que propone «consolidar la participación democrática e institucionalizada de las organizaciones sociales del territorio...» (p.38); que plasma la necesidad de interacción cooperativa entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno señalada por Tapia *et al* (2010).

Estudiando la relación **con las instituciones gubernamentales**, vemos que existe un intercambio muy similar al expresado anteriormente: «...tenemos relación con la UTU que está acá, después, bueno, tenemos con los jardines de la zona, con las escuelas de la zona, con el INAU y a veces hacemos actividad en conjunto con la policlínica...». Incluso con la escuela (institución que en las respuestas aparece vinculada a la biblioteca con mayor frecuencia) la interacción se da en instancias puntuales, asociadas a la promoción de la lectura.

Un caso particular de esta conexión es **con las otras bibliotecas** del territorio, ya que como dice Escobar (2013), no debemos olvidar que son instituciones gubernamentales. En este sentido lo que identificamos es que, aunque escasa, la más eficiente y productiva se da, justamente, por cercanía: «nosotros por ejemplo tenemos cierta coordinación con las que son de esta zona...»; «...algo que hicimos con las tres bibliotecas que estamos en el Municipio...».

Por otro lado, las casi inexistentes instancias de intercambio y coordinación entre bibliotecas, conspiran con la posibilidad de enriquecimiento mutuo. Es probable, por ejemplo, que en cada municipio se desconozca la propuesta programática de los otros, y por tanto, se desaproveche una fuente interesante para la revisión de objetivos, la elaboración de propuestas compartidas, la discusión sobre los niveles de participación ciudadana, y la proyección conjunta de estrategias.

En lo que respecta a los responsables, a quienes Alòs-Moner (2001) sitúa como elementos centrales en la integración social del territorio, sirviendo como «dinamizadores del cambio y de la nueva sociedad» (p.28), advertimos que, salvo algunas excepciones, estos profesionales mantienen un rol más pasivo del propuesto

por la autora, se muestran dispuestos a trabajar en equipo y a relacionarse con los demás, pero no desde un rol de liderazgo, sino como un actor más del entramado local: *«...yo soy uno más en el escenario, de todos los que actuamos en territorio, la biblioteca, los bibliotecólogos, los funcionarios, somos un actor más...»*.

¿Cómo es la relación de las bibliotecas públicas con el Gobierno Departamental y el Municipal?

Tal como establece Bravo (2011), un buen relacionamiento entre las bibliotecas públicas y el Gobierno Departamental es vital para que las organizaciones sigan creciendo y fortaleciéndose. Esto podría llevarnos a presumir el tipo de respuestas o cierta homogeneidad en ellas. Pero al analizarlas, fuimos descubriendo elementos subyacentes muy interesantes y no siempre positivos.

Los dos aspectos mencionados con mayor frecuencia en relación a las bibliotecas públicas de Montevideo como entidades dependientes de la Intendencia son: el peso que tienen la jerarquía y la verticalidad, consideradas como «monstruosas» por varios responsables; y la burocracia, que enlentece y dificulta la resolución de cuestiones del quehacer diario de las unidades. *«La Intendencia es un monstruo, y en esa monstruosidad tenemos una burocracia imponente, imponente»*.

Depender de una estructura tan rígida, donde *«los vínculos tienen una trayectoria de arriba hacia abajo, y de abajo hacia arriba»*, a la que se le suma un gran aparato burocrático, es considerado inconveniente. Todo, desde resolver un problema sencillo, como la compra de una lámpara o el mantenimiento del aire acondicionado, hasta proponer un proyecto o programa nuevo, tiene que ir *«hacia arriba, es ascendente, no hay chance»*.

Otro aspecto que surge del análisis es el relativo a la estructura funcional, y la ausencia del cargo presupuestado de responsable de biblioteca. Esta carencia es subsanada en los hechos por la acción de las autoridades que asignan este rol al profesional a cargo de la unidad, con los resultados que ellos mismos expresan: *«tenemos la responsabilidad pero no tenemos los beneficios»*. De las trece bibliotecas que visitamos, una no cuenta con profesional en Bibliotecología y otra tiene dos, en las restantes once hay uno solo y es a la vez, el encargado de la unidad. Esto lleva a que esos trabajadores se vean recargados, ya que además de las actividades

técnico—profesionales deben realizar tareas administrativas, rendir cuentas, supervisar personal, y otras tareas propias de un cargo de conducción. A esto se suma que actualmente los cargo profesionales tienen una carga horaria de cuatro horas diarias: «...yo entré con ocho, pase a seis y después a cuatro...»; «...lo podríamos ejecutar, pero con cuatro horas diarias, imposible...».

Es inevitable no estar de acuerdo con Alòs-Moner (2001) cuando afirma que el profesional de la biblioteca pública debe estar comprometido con la institución, y que debe contar con nuevos conocimientos, y determinadas actitudes y aptitudes. Pero la realidad de Montevideo en este sentido demanda atención e intervención inmediatas para que puedan cumplirse las condiciones señaladas.

Esta carencia es, explícita o tácitamente, reconocida por el Gobierno Departamental cuando sostiene que la exigencia actual es «*lo mínimo que una biblioteca pública debe hacer*», refiriéndose a cumplir con un horario de apertura, atender usuarios y prestar libros, básicamente.

Cabe preguntarse, ante la persistencia de esta realidad, qué lugar ocupa la biblioteca pública en la escala del Gobierno Departamental.

La percepción de los responsables y de las autoridades es que estas unidades de información no son una prioridad. Mientras que algunos van al extremo de ubicarlas en el nivel más bajo de primacía, la gran mayoría expresa que simplemente existen otras áreas a la que la IM le brinda mayor atención: «*la Intendencia como estructura nunca le ha dado una relevancia central dentro de las alternativas de decisión que ha tenido...*».

Esta percepción es de alguna forma validada por la carencia absoluta de referencias a las bibliotecas públicas en el Programa departamental 2015-2020, documento que es «la guía de toda la gestión y sobre el cual se arman los pilares estratégicos de la misma para el período administrativo» (Frente Amplio, 2015, p.77).

Tampoco se da, por la vía de los hechos, la creación de una estructura que fomente la interacción entre el Gobierno Departamental y las unidades de información, ni siquiera está asegurada la comunicación formal de proyectos, actividades, preocupaciones. Algunos responsables afirman que nunca han recibido la visita de

ninguna autoridad, lo que además del desconocimiento de un área esencial de contacto con la población, sugiere la falta de supervisión de quienes cumplen doble función de profesional y responsable a cargo: *«yo tengo la opción de hacer la plancha y cumplir mis cuatro horas y nadie me va a dejar de pagar el sueldo por eso; o puedo llenar de contenido esas cuatro horas, con los contenidos que yo quiera»*.

Esta realidad podría tener su costado positivo, en tanto preserva a las bibliotecas de ser utilizadas «para mal, como un instrumento de cambio político y social» (Usherwood, 2000, párr. 9. Traducido), y de la mercantilización, privatización, censura, como advierte Pyati (2009). Pero, si bien hay que abogar para que esto no suceda, no puede ser a costa de una total desconexión y hasta despreocupación.

¿Qué ha cambiado en la organización y la administración desde que existe el tercer nivel de gobierno?

Aunque las Directrices IFLA/UNESCO (2001) afirman que sería apropiado que las bibliotecas públicas estuvieran a cargo de gobiernos locales, observamos que las autoridades departamentales expresan que estas «formalmente no entran» dentro del esquema organizativo y administrativo de los municipios.

Los cuatro Planes de Desarrollo Municipales analizados carecen de referencias a las bibliotecas, lo que nos llevaría a la conclusión de que no son una prioridad. No obstante las autoridades entrevistadas manejan la noción de lectura y de libro *«...sí el libro, el libro es para nosotros protagonista»*; *«yo creo que a nivel general sería como promoción de la lectura»*, y dedican apoyos puntuales a las unidades de su territorio, destinados a la compra de material bibliográfico: *«...el Municipio nos dio una orden de compra de \$50.000 para comprar libros...»*.

Por otra parte, si bien no son vistas con especial preocupación, no dejan de ser instituciones gubernamentales con las que comparten territorio, por lo que no resulta extraño que la vinculación que encontramos con mayor frecuencia sea la de horizontalidad, es decir, ubicando al municipio y a las bibliotecas públicas al mismo nivel, como un par de actores más de la comunidad: *«...al estar en un territorio tenemos una dependencia o un relacionamiento productivo, una articulación muy importante con las autoridades de la descentralización, fundamentalmente con la cabeza que es el Alcalde»*.

Como se infiere de las entrevistas, el grado de interacción va a depender en gran medida de los actores, generando relaciones informales, producto del vínculo personal entre responsables y autoridades: «...con [Nombre de pila del responsable] *sí tenemos [relacionamiento] mucho más fluido. No es fluido, es muy bueno*». La misma autoridad afirma «*la biblioteca X, que es la más grande, [...] es como una biblioteca tipo, de avanzada, de última generación*», y si bien desde el punto de vista técnico esta apreciación carece de fundamentos, es ilustrativa de cómo el conocimiento personal generó una «...*muy fuerte intervención*...» por parte del municipio, desde el punto de vista edilicio que, tal como pudimos constatar, que no se replicó en las otras bibliotecas del territorio.

Por último, quizás el punto clave y determinante en este tema es la incapacidad que han tenido los diferentes niveles de poder retomar y concretar las políticas declaradas en los precedentes. Es de esperar que el tercer nivel de gobierno aplique, en forma contextualizada, los grandes lineamientos del segundo nivel, y que este, al pertenecer al mismo partido del Gobierno Nacional, retome parte de sus bases ideológicas.

Sin embargo cada estamento parece desconocer o por lo menos no aprovechar lo que establece el que lo antecede, quizás por temor a incursionar en áreas que no sean de su competencia. Por ejemplo, la autoridad nacional entrevistada expresa, en relación al SiNaBiPu: «*Hay una cosa que es muy importante tener en cuenta y es la siguiente: nosotros somos parte del Poder Ejecutivo, eso significa que estamos limitados y tenemos que ser tremendamente éticos en cuanto hasta dónde llegamos en lo que tiene que ver con el área jurídica municipal*».

Por ejemplo, las Bases Programáticas Nacionales, contienen, entre sus propósitos: «Proteger y promover el pleno ejercicio de la libertad de expresión e información» (Frente Amplio, 2014, p.125), especificando: «consolidar y promover el derecho al acceso a la información pública por parte de los ciudadanos [...]. Reconocer y promover el respeto de los derechos a la libertad de expresión e información de todas las personas en Internet...» (Frente Amplio, 2014, p.125). Esta declaración es una buena posibilidad para que el Gobierno Departamental estableciera algún objetivo concreto relativo a las bibliotecas, y que a su vez, el Gobierno Municipal pudiera plasmar los mismos en su planificación estratégica.

En la lectura de los documentos es posible ir trazando esta línea de coincidencias, pero cuando se analiza la realidad concreta, las piezas aparecen desconectadas, y en algunos casos hasta enfrentadas. Esto debilita mucho el accionar de las unidades, y genera un espacio en blanco que es ocupado, la mayoría de las veces, según la voluntad de quien esté a cargo.

¿Los municipios consideran a las bibliotecas públicas como aliadas al momento de cumplir con el mandato de «participación ciudadana»?

Como señala González Scandizzi (2019), la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana encomienda a los municipios la creación de espacios y mecanismos de participación activa, «para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia» (Ley N° 19.272, 2014, Art.5°).

Por otra parte, la Ley N° 18.632, al definir biblioteca pública expresa que se trata de «un espacio primordial de integración social y de participación cívica, de promoción de todas las potencialidades humanas y de construcción de ciudadanía» (Ley N° 18.632, 2009, Art.2°).

Al considerar estas dos leyes, creemos que se está desarrollando un contexto propicio como para poner en práctica lo sugerido por Escobar (2013), acerca de que el gobierno local considere a la biblioteca pública como uno de esos espacios de participación, ya que se trata de «una solución costo-eficiente para este reto y generalmente ya están incluidas en los presupuestos municipales o nacionales» (p. 49).

No obstante, cuando analizamos los documentos municipales nos encontramos con una gran cantidad de referencias a participación ciudadana pero en ningún caso, como ya mencionamos, se definen espacios concretos, y mucho menos se hace referencia a la biblioteca pública: «promover y fomentar procesos de participación ciudadana en el territorio, fortaleciendo el trabajo en redes, comisiones, organizaciones e instituciones, tanto públicas como privadas» (Municipio B, 2015, p.19); «promover y estimular la participación y el compromiso de instituciones y vecinos en la mejora de la convivencia y la generación de una conciencia ciudadana» (Municipio C, 2016, p.12); «aumentar la cantidad y la calidad de los canales de comunicación entre el municipio y los vecinos» (Municipio E, 2015, p.15).

De las entrevistas con las autoridades municipales podemos deducir que todavía no se han desarrollado esos ámbitos de participación, ya que solo se señala la existencia de los cabildos abiertos para rendir cuentas, que son los únicos obligatorios según la Ley N° 19.272: «...nosotros tenemos cabildos entre quinientas y mil personas...»; «...los cabildos donde el gobierno rinde cuentas...»; «...rendición de cuentas en cabildos, en audiencias públicas...».

Vale la pena mencionar que estos entrevistados sienten que tienen mucho que aportar en esta área, pero son conscientes de que al tercer nivel de gobierno todavía le espera un gran camino por recorrer:

... lo que es políticas públicas, nosotros estamos muy involucrados en ese sentido. Si bien somos un nivel de gobierno que tiene pocos años de vida, que tiene un montón de obstáculos a sortear por su poca vida, y porque no fue una descentralización real de inmediato, sí tiene la posibilidad de hacer determinadas cosas de impacto y de políticas públicas. [...] son las potestades que nos da la Ley de descentralización...

¿Qué cambios introdujo el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas a la dimensión política de estas unidades?

La Ley N° 18.632, entre otras cosas, declara de interés nacional la creación de un Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SiNaBiPu) y establece que su fin será el de «articular a nivel nacional las bibliotecas públicas, coordinando con el **Sistema Nacional de Información** en el marco de una **Política Nacional de Información**» (Ley N° 18.632, 2009, Art.7°. Resaltado por el autor).

La idea de los NATIS (*National Information System*, Sistemas Nacionales de Información en español), como señala Páez Urdaneta (1992), es que la administración central de un Estado asegure la máxima disponibilidad y acceso a la información. Por lo tanto podemos interpretar que hay un reconocimiento tácito del valor de las bibliotecas públicas para lograr esos objetivos.

Sin embargo, cuando analizamos las Bases Programáticas Nacionales no encontramos referencias al SiNaBiPu, al Sistema Nacional de Información, a la Política Nacional de Información ni a las bibliotecas públicas.

En la misma línea, a nivel departamental lo único que hallamos sobre todos estos temas es la confusa propuesta de «auspiciar la creación de un Sistema Nacional de

Bibliotecas y Museos» (Frente Amplio, 2015, p.52), pero no especifica cuál sería la relación con el SiNaBiPu ni con el Sistema Nacional de Museos, ambos creados varios años antes que el documento.

De las entrevistas surge que en la práctica, desde que se promulgó la Ley hace ya más de diez años, nada ha cambiado en el funcionamiento de las bibliotecas públicas en Montevideo: *«no impactó para nada en mi vida profesional»; «realmente no veo ningún cambio»; «...no está materializada, no se corresponde en el funcionamiento como tal...».*

Del mismo modo, los responsables además expresan que no han participado en ninguna instancia promovida por el Sistema: *«por lo menos yo no...»; «no, no, por ahora no»; «...hoy creo que ya no funciona, y no sé en que quedó...».*

Cuestionándonos sobre los motivos de esta aparente inoperancia del SiNaBiPu, observamos que, por un lado, hay un grupo importante de responsables de bibliotecas que parece no conocer bien la Ley: *«...yo te juro que ni leí la Ley demasiado...»; «...ahora que lo decís, porque yo no sé si tenía conocimiento».* Una impresión que es compartida y criticada por otros: *«...no puede ser que nunca la haya leído y que además no le importe, no pude ser», «...en los hechos está vigente, pero prácticamente nadie la conoce».*

Este desconocimiento provoca confusiones respecto al rol del Gobierno Central en el desarrollo de las bibliotecas públicas, que parece ser percibido como una injerencia y no como una oportunidad de mejorar *«el desarrollo y el mantenimiento de los servicios bibliotecarios dirigidos al público en general»* (Ley N° 18.632, 2009, Art.1°): *«...porque qué pasa, el Sistema de Bibliotecas Públicas viene del MEC, del Gobierno Central, que en realidad no tiene nada que ver con la Intendencia...».*

Por otro lado, el problema mayor que encontramos, y que es identificado por responsables y autoridades por igual, es la falta de reglamentación: *«...son letras muertas esperando que alguien se acuerde de ellas...»; «...no tiene establecido cómo va a funcionar cada cosa, no está reglamentado...».* En el artículo 8° de la Ley se evidencia que están previstos mecanismos, pero estos aún no se han instrumentado:

La Biblioteca Nacional tendrá a su cargo la implementación del SiNaBiPu en lo atinente a la Administración Central. La **organización del mismo se establecerá**

por la vía reglamentaria. Su conducción y las funciones de la especialidad bibliotecológica **estarán a cargo de personas con competencia académica** específica y acreditada. Todos **los cargos serán provistos por llamados abiertos** (Ley N° 18.632, 2009, Art.8°. Resaltado por el autor).

Como podemos observar, más allá de encomendarle a la Biblioteca Nacional nada menos que la puesta en marcha del Sistema, la Ley deja libradas a una normativa posterior cuestiones fundamentales como la definición de la organización y la asignación de recursos humanos.

En consecuencia, y tal como expresa la autoridad nacional entrevistada, la Biblioteca Nacional termina asumiendo sola algunas de las atribuciones del SiNaBiPu, utilizando su propio presupuesto y su personal: «...[el SiNaBiPu] *en sí no tiene un presupuesto propio...*»; «...*es un problema de recursos humanos. Es decir, nosotros tendríamos que tener un equipo para que realmente ese Sistema funcionara...*».

Resulta comprensible, entonces, que el aporte de esta Institución quede circunscrito «*primero que nada al apoyo técnico*», dejando rezagados otros cometidos del SiNaBiPu, por ejemplo: «proponer las políticas de bibliotecas públicas» (Ley N° 18.632, 2009, Art.9°), «articular con otras políticas y planes a nivel nacional» (Ley N° 18.632, 2009, Art.9°), o «instrumentar mecanismos de coordinación y cooperación entre las bibliotecas que conforman el Sistema...» (Ley N° 18.632, 2009, Art.9°).

En lo que concierne a ese apoyo técnico, en general no es percibido como tal por la mayoría de los responsables de las bibliotecas públicas montevideanas. Por ejemplo, una de las principales acciones que lleva adelante esa Institución es promover el uso del software PMB para automatizar los procesos de las bibliotecas. La implementación se viene realizando en varias bibliotecas de interior del país, pero las de la capital ya cuentan con otro programa que fue instalado recientemente y para el que no se contó con el apoyo de la Biblioteca Nacional.

Finalmente, podemos observar que si bien existe una creencia generalizada de que el SiNaBiPu es algo que podría ser positivo para las bibliotecas, quedan serias dudas sobre la posibilidad de reglamentación luego de tantos años sin avances: «...*pueden pasar seiscientos años más y la Ley va a seguir ahí, sin reglamentarse...*». Hay quienes expresan, incluso, que después de tanto tiempo ya sería mejor empezar de

nuevo e introducir una nueva legislación: «...yo la haría de nuevo la ley, cuando la leo a veces, es como una ley que nació ya vieja».

Dada la inexistencia de referencias al Sistema en los documentos analizados, podemos concluir en que este no es un tema que esté en la agenda política, y por lo tanto es probable que no sea tratado a menos que haya gente involucrada y activa que lo introduzca.

Ahora, lo que nosotros podemos hacer, y debemos hacer, es tomar esa Ley, analizar sus aspectos, sus fortalezas y debilidades, porque las leyes tienen fortalezas y tienen debilidades, y ver qué podemos hacer nosotros como comunidad profesional, o como ciudadanos, con respecto a eso, qué estrategia podemos hacer.

¿Qué percepción tienen de la dimensión política de la biblioteca pública y de las políticas públicas de información los responsables de estas unidades?

La dimensión política de la biblioteca pública

Al realizar el relevamiento y análisis bibliográfico nos encontramos con una variedad de autores que expresan que el modelo de biblioteca pública ha cambiado para adaptarse a las nuevas «formas y formatos de acceso a la información» (Escobar, 2013, p.49) producidos por la Sociedad de la Información. La visión actual de estas unidades de información incluye funciones y servicios que pueden ser considerados desde múltiples dimensiones: social, económica, cultural, educativa y política (Alejos, 2013).

Confrontando esta concepción con la visión de los responsables de las bibliotecas de Montevideo, encontramos que los modelos contemplados no incluyen la dimensión política.

Observamos que entre los entrevistados, el segmento de mayor edad y años de trabajo en la Institución pone mucho énfasis en los aspectos más «tradicionales» del quehacer bibliotecario: la promoción de la lectura y el libro: «... es el contacto con el público, con el usuario, es la razón de ser...»; «... es una biblioteca que tiene circulación aquí dentro de la comunidad en la que estamos, [...] porque el interés es ese...». Esto coincide con las actividades que más valoran: «...me encanta cuando un usuario viene y me dice "ah me encantó el libro que me diste", me fascina, porque yo digo

"cumplí"...»; «...aconsejar, "bueno, ¿cómo estás tú?, ¿cómo está tu ánimo? Bueno, no, no lleves este libro, porque trata mucho de crímenes"; o lo que sea, todo eso, la verdad me fascina».

Otras dimensiones referidas, son la educativa, económica y cultural. Esto se evidencia en la forma que destacan la realización de actividades de extensión cultural, así como talleres y cursos: *«...un taller de lectura...»; «...el curso de computación...»; «...el taller de teatro...»; «...las visitas de la escuela son los instantes mágicos»;*

... el concepto actual de biblioteca pública, que por sobre todas las cosas es una unidad de información, que por sobre todas las cosas es un centro de cultura, y de formación y educación de la gente, no es solamente el préstamo...

Finalmente nos encontramos con un grupo de responsables cuya visión de biblioteca pública incluye elementos como el vínculo con la comunidad y la apertura del espacio a la gente: *«...entonces tenemos una biblioteca que sale hacia la comunidad, que busca estar vinculado a la comunidad...»; «...más que una biblioteca, una casa de la comunidad donde, entre otras cosas, hay muchos libros».*

Profundizando en estas opiniones, podemos afirmar que esos espacios de contacto con la comunidad no son, precisamente, los lugares de encuentro señalados por Alejos (2013), aquellos propios de la dimensión política que generan que la comunidad pueda hacer ejercicio de sus derechos, logrando una práctica real de la democracia. Tampoco vemos que se planteen como objetivo brindar libre y gratuitamente los distintos puntos de vista sobre un tema de discusión, tal como sostiene Bravo (2011). Por lo tanto, constatamos que los aspectos referidos responden más a la dimensión social y que no hay una clara percepción de la dimensión política.

Podríamos decir que las bibliotecas públicas montevidéanas siguen funcionando con un modelo que comenzó su obsolescencia en la década del 90, cuando Páez Urdaneta (1992) advertía sobre la necesidad de que la biblioteca pública latinoamericana redimensionara su papel social para enfrentar los cambios de la Sociedad de la Información. Una de las autoridades departamentales lo confirma cuando expresa:

... no son bibliotecas pensadas en clave de derechos de información, son bibliotecas pensadas en clave de acceso público y gratuito al libro. Pensar los servicios y los productos en clave de acceso público y gratuito al libro es diferente de pensar servicios y productos en clave de acceso a la información, estás diseñando servicios y productos para escenarios distintos. Nosotros

todavía estamos en ese modelo de biblioteca que presta libros, que tiene horarios muy exigüos, muy acotados, y donde están pensando sus servicios a segmentos de la población, hay una diferencia bastante grande entre un modelo y otro.

Teniendo en cuenta el factor gubernamental al que hace referencia Meneses (2013), acerca de que las bibliotecas públicas, en su dimensión política, son objeto de estrategias y políticas en sí, podemos sostener que esto tampoco es identificado por los responsables, y es simplemente insinuado por las autoridades: *«...recibimos permanentemente lo que tiene que ver con la reglamentación de políticas públicas a las cuales debemos ajustarnos...».*

Según lo propuesto por la ALA (1995), el gobierno debería utilizar las bibliotecas públicas para proporcionar información a la población, ya que esto «ayuda a traducir el conocimiento a potencial de acción democrática, social y política» (Atuti, 2008, p.3. Traducido). Esta idea está contemplada en la Ley N° 18.632, que establece que el «servicio de información a la comunidad (SIC)» (Ley N° 18.632, 2009, Art.2°) debe ser uno de los brindados por las bibliotecas.

A lo largo de las entrevistas aparece que solo en unos pocos casos las unidades participan ocasionalmente en actividades desarrolladas por el Gobierno, con espacios de difusión de información: *«hacemos puntualmente, por ejemplo, en la policlínica para la semana del corazón hicieron una feria y ahí nosotros intervinimos entregando material, pusimos un stand con material...».* Sin embargo, lo que se da con más frecuencia no es este tipo de comunicación, sino la de actividades de extensión, culturales o educativas:

... lo que nosotros hacemos es difusión de actividades, actividades organizadas, preparadas, planificadas por la biblioteca hacia la comunidad. O también actuamos como canal de difusión de las actividades que organiza, planifica y desarrolla el Municipio. Y en algún caso, mucho menor, de las actividades a nivel central.

Cuando consultamos a los responsables sobre sus anhelos, uno de ellos plantea la idea de tener una especie de SIC: *«...tener la información absoluta de todos los servicios que brinda la Intendencia [...] tener, en pequeño digamos, todos los servicios que tienen la Intendencia...».*

A su vez quedaron en evidencia otras carencias en un abrumador número de cuestiones básicas (estructura edilicia, colecciones, recursos informáticos), así como

de otro elemento identificado con la dimensión política: la conservación de la memoria, historia, cultura y tradiciones de la comunidad (Mangas, 2011):

... hay una cosa que es importantísima, que tiene que ver con la identidad barrial: toda comunidad tiene derecho a tener un archivo de la memoria barrial [...]. Eso es lo que haría yo con cinco minutos de poder.

Las políticas públicas de información

Teniendo en cuenta la advertencia de Almada Navarro (2012) sobre el alto grado de pluralismo y ambigüedad que presenta el concepto de políticas de información, no es extraño encontrarnos, en las respuestas, con distintos niveles de familiarización con el concepto.

Por un lado tenemos dos grupos muy pequeños ubicados en los extremos: uno integrado por los que tienen una idea errónea de qué son las políticas de información, asociándolas a las TIC; el otro reúne a los que demuestran manejo teórico del tema.

El conjunto más numeroso de responsables es el que vincula rápidamente el concepto con la difusión de información pública y con la transparencia: *«...con referencia a la política de información, que es tratar de tener todo a disposición como la página web, las redes sociales...»*; *«a lo que es información pública nosotros tenemos como política, uno de los valores nuestros es la transparencia...»*. Como señalamos en el análisis, si bien esto es correcto, es una visión acotada, centrada solo en una pequeña parte de las posibles políticas incluidas en el modelo de transferencia de la información.

Observamos que en todos los casos es más fácil reconocer la política por sus manifestaciones más concretas, como la verificación y regulación o como conjunto de normas, leyes, obligaciones, etc., que por las más abstractas, es decir, por «lo que debería ser» según plantean los enfoques prescriptivos normativos. Por ejemplo, las creencias, valores y perspectivas particulares de instituciones o grupos que derivan en posiciones y argumentos, o aquellas ampliamente compartidas por los miembros de una sociedad (Browne, 1997).

Otro elemento que advertimos es que algunos entrevistados, entre los que se encuentran los de mayor edad y tiempo en la Institución, directamente expresan su falta de conocimiento o de actualización sobre el tema: *«...no sé a lo que le llamás*

políticas de información», «...al día de hoy yo no he leído sobre políticas de información en el país...», pero al mismo tiempo demuestran un buen manejo de lo que son las políticas públicas en otras áreas, como inclusión o salud.

Esto es un claro ejemplo de uno de los desafíos, como señala Braman (1990), ya que la información como foco directo de políticas conforma un área de reciente construcción. Esto es algo que pudimos apreciar al analizar las Bases Programáticas Nacionales, donde no existe un apartado sobre «políticas de información», pero sí encontramos de otras áreas como «Agro», «Energía», «Salud», etc.

Cabe preguntarse cuál es la percepción que tienen los responsables sobre el lugar que ocupan las políticas públicas de información en las prioridades del Gobierno.

Aquellos que las vinculan con transparencia y acceso a la información pública creen que en los últimos tiempos se ha mejorado mucho en esas áreas: *«...yo creo que se ha avanzado, que se han establecido sí, el acceso a la información pública, el habeas data...»; «creo que ahora se le dio un poco más de énfasis...»; «...creo que cada vez con mayor conciencia de la necesidad de que exista».*

Estas opiniones encuentran respaldo en los documentos analizados, tanto el nacional como el departamental, según consta en los ejemplos citados en el capítulo anterior.

El resto de los entrevistados opina que este tipo de políticas no son una prioridad para el Gobierno, como sí lo son, por ejemplo, las de salud o las sociales: *«...el Gobierno le ha dado más propaganda a la política social, entonces en este momento, digamos la directriz que bajó de la Intendencia es hacia lo social...»; «...creo que no es prioridad, [...] en otras áreas sí se han definido prioridad...».*

Esta forma de interpretar las políticas públicas desconoce lo planteado por Braman (1990), sobre el impacto que las decisiones tomadas en información causan en otras áreas. En este sentido, el documento nacional contiene múltiples propuestas que podrían ubicarse dentro de las políticas de información.

El último punto que queremos abordar surge de consultar la opinión a los responsables sobre la capacidad de las bibliotecas públicas de participar en el ciclo de políticas públicas de información, aspecto en el que las respuestas fueron, en su amplia

mayoría, inmediatamente positivas. Podemos observar, más allá de la respuesta inicial, dos grupos distintos de declaraciones.

El primero se trata de aquellos entrevistados que no elaboran las respuestas: «...pienso que sí, que se podría hacer, que estaría muy bueno. Pienso que sí, que se podría, cómo no. No lo hemos pensado, no se ha planteado». Interpretamos que de alguna forma sienten que deben contestar afirmativamente, que tal vez saben que a nivel conceptual deberían participar, pero no están convencidos de que puedan hacerlo o no están seguros de cuál sería la forma. Esto es comprensible, pues como expresa Lindblüm (1991), no se trata de un proceso sencillo, es necesario identificar quiénes participan, cuáles son sus roles, cómo se relacionan con otros actores, cómo y cuándo influyen en el ciclo de políticas públicas.

Otros responsables afirman que participar es un deber de estas unidades de información: «puede, debe y no tiene que sacarse de encima esa responsabilidad, porque alrededor de la biblioteca pública se juegan procesos que no se juegan en torno a otras instituciones». Los que opinan esto destacan, entre otras cosas, la cercanía con la comunidad como una de las características de estas unidades que las hacen ideales para discutir políticas públicas: «...sin duda que la biblioteca debería ser un lugar de generación de políticas públicas, discusión de políticas, involucramiento de ciudadanía...».

¿Cuál es la participación de las bibliotecas públicas de Montevideo en el ciclo de políticas públicas de información?

Con respecto a la participación en el ciclo, algunos responsables y autoridades sostienen que esta debería ser promovida y llevada adelante por niveles superiores de gobierno, por el Servicio «Bibliotecas y Letras» de la IM, o por el SiNaBiPu «...el Servicio de Bibliotecas es el que representa a todo el resto de las bibliotecas y es el que participa dentro de las políticas e informa...»; «...tenemos un espacio de opinión en el cual nosotros [el SiNaBiPu] podemos, de alguna manera, intercambiar con otros actores...».

Esta visión limitada de política como algo concreto (normas, leyes, verificación, regulación...), en la que ya profundizamos anteriormente, va en línea con la afirmación de Tapia *et al* (2010) de que la toma de decisiones en política pública recae

exclusivamente en las autoridades de gobierno. Sin embargo, lo que estos entrevistados no tienen en cuenta es que la política existe también por fuera de las estructuras gubernamentales, desde las meras creencias y valores de un grupo social particular. Por lo tanto es fundamental contar, además de la participación del Estado, con la colaboración de otros actores sociales y de la comunidad en el proceso de elaboración de políticas públicas (Maggiolo & Perozo, 2007).

Aquí es donde entra en juego la dimensión política de la biblioteca pública, su rol de conexión entre el gobierno y la sociedad, en ese proceso bidireccional mencionado por la ALA (1995) de mantener informada a la población, y permitir que esta participe en las diferentes etapas del ciclo de políticas públicas.

Aún es posible identificar otros grupos de respuestas con respecto a la participación. En algún caso, tanto responsables como autoridades, expresan que no intervienen en ninguna etapa del ciclo: *«por el momento nada, absolutamente nada»; «...realmente no»; «un espacio de discusión para generar políticas públicas de información, desde el punto de vista formal, no existe».*

Los motivos esgrimidos se relacionan con carencias que no lo hacen posible. Según expresan los responsables, existen algunas problemáticas que es prioritario atender, como locales inadecuados y con falta de mantenimiento, colecciones subdesarrolladas, escasez de recursos económicos, entre otros: *«...hay mucha mejora que habría que hacerle al local...»; «...más dinero para compra de libros...»; «no tenemos mobiliario adecuado para las necesidades de los usuarios»; «...un día nublado alguien no puede leer con la iluminación que hay».* En esas carencias se destaca sobre todo, y como principal motivo de la nula participación, la falta de personal (técnico y administrativo), que produce una sobrecarga de tareas en los responsables, *«...antes éramos trece y ahora somos tres»;* y lo acotado del horario de apertura, que otorga menos tiempo para realizar tareas y limita el acceso al público, *«los horarios de la biblioteca se vieron muy reducidos, casi todos trabajan entre las diez y las cuatro, entre las nueve y las tres, pero son menos de seis horas y no le sirven a nadie».*

Al respecto, resulta llamativo que aun cuando la Ley N°18.632 dispone que «el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales facilitarán el acceso a los recursos materiales, informativos, financieros y humanos necesarios para el desarrollo

de los servicios bibliotecarios» (Ley N° 18.632, 2009, Art.4°), no haya ni una sola referencia sobre estos asuntos en los documentos analizados de los dos niveles y que, diez años después de promulgada la norma, sigan existiendo estas carencias.

Junto con estas respuestas, existen otras opiniones que hacen posible interpretar que el modelo llevado adelante en estas unidades de información no contempla la dimensión política y por lo tanto, un fenómeno tan directamente relacionado como la participación en el ciclo de políticas públicas de información, las excede: *«esa realidad hoy no la tenemos, no tenemos una línea de trabajo en políticas públicas...»; «lo que hoy tenemos es un modelo de biblioteca pública que está más cercano al modelo de una biblioteca puertas abiertas, una biblioteca de intramuros, que al planteo hecho por la UNESCO de bibliotecas sin muros».*

Hay que considerar que las autoridades departamentales reconocen esta situación y pretenden cambiarla, pero creen que es un proceso a desarrollar paulatinamente:

...si toda la vida trabajé y produje para un modelo de producción, para un modelo de articulación cultural, que lo que me pedía era que prestara el libro y luego lo devolviera, lo llevara al estante, y llega alguien o llegan varios que me proponen que salga al territorio, que salga a dialogar, que salga a preguntar qué es lo que pasa, que salga a preguntar sobre los problemas de la zona [...] y yo hace 35 años que estoy haciendo lo mismo, entonces sí está bueno cambiar, pero está bueno no ser kamikaze...

Con respecto al otro grupo, quienes **afirman participar del ciclo de políticas públicas**, vemos que reconocen un par de modos de intervención y omiten otros.

Los responsables identifican una primera forma de involucrarse, informal y cotidiana, que es escuchar los problemas y opiniones de los usuarios y luego encauzar esa información a otras organizaciones de la comunidad o a una autoridad: *«...es una forma, vos escuchás, vos sos oídos acá, y la gente obviamente te cuenta todos sus problemas»; «...que la gente exprese lo que necesite expresar, después vemos dónde lo canalizamos...».*

Siempre y cuando lo expresado por los ciudadanos en la biblioteca sea efectivamente trasladado a los actores válidos, podríamos decir que estas acciones se insertan en la primera etapa del ciclo de políticas públicas, **el diagnóstico**, como un buen mecanismo para identificar problemas e incluirlos en la agenda política. Además, permitiría también implementar una de las cuestiones propuestas por Finkelievich

(2010), en lo referente a que la biblioteca pública es nexo entre la ciudadanía y los gobernantes, al procurar que las demandas e intereses de los primeros sean tenidos en cuenta por los segundos.

El punto de partida para iniciar este proceso está reconocido y promovido desde las Bases Programáticas Nacionales, donde se declara la necesidad de «construir políticas públicas participativas basadas en la discusión, análisis de las experiencias, considerando los resultados de las consultas y extrayendo de ellas elementos generales e innovadores, que puedan contribuir a elaborar políticas alternativas» (Frente Amplio, 2014, p.128). También a nivel departamental, podemos ver este mecanismo donde se expresa que la participación ciudadana es una condición necesaria para una sociedad más democrática, y podría considerarse como uno de los «nuevos espacios a las voces ciudadanas...» (Frente Amplio, 2015, p.22), promoviéndose la «consulta ciudadana para la revisión y actualización permanente de la Agenda Estratégica» (Frente Amplio, 2015, p.22).

Como señala Tapia *et al* (2010) es necesario generar espacios de interacción, tanto confrontativa como cooperativa, con el gobierno. Además, estos ámbitos de transacciones realizadas entre los distintos actores pueden resultar en políticas públicas (Marciano, 2006).

Al respecto, podemos identificar en el análisis de las entrevistas, la participación en reuniones con otras instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil:

... se hacen reuniones de todo tipo. [...] hay momentos en los que es una vez al mes aproximadamente, a veces se hacen acá, a veces se hacen en la escuela, o en la parroquia, generalmente lo citan ellos, donde a la comunidad le quede mejor...

Sin embargo, lo que observamos es que actualmente esas reuniones son utilizadas para desarrollar actividades puntuales o para discutir temas que afectan a esa comunidad: «...está la red educativa X, una coordinación de vecinos de organización del tema ciudadano, hay varias redes...».

Dependiendo de los temas que se aborden, esto podría considerarse una participación dentro de las etapas de **diagnóstico**, si se identifican problemas, o

formulación/programación, si se proponen soluciones a dificultades previamente identificadas.

Sin embargo, en estos ámbitos de intercambio comunitario la biblioteca pública participa como un actor social más, y no desde un rol de institución gubernamental, como posible nexo con el gobierno: *«...tenemos un rol muy pasivo en esto, es simplemente somos espectadores o participamos de reuniones impulsadas por otros, pero no llevamos la delantera en esto...»*.

En este sentido López López (2008) señala la importancia de que los profesionales de las bibliotecas públicas no solo participen en los procesos, sino que sean promotores del debate y formadores de opinión sobre cuestiones de interés de la comunidad.

Los entrevistados no identifican más formas de participación que las antes mencionadas, por lo que existen dos fases del ciclo de políticas públicas en las que no estarían incidiendo: la **implementación/ejecución**, donde se realizan las acciones encaminadas a superar el problema identificado; y el **seguimiento/evaluación**, que como el nombre lo indica, busca constatar el impacto de la política, procurando realizar ajustes y/o cambios.

Volviendo sobre un elemento naturalmente presente a lo largo de la investigación, la Ley N° 18.632, podemos observar que efectivamente los responsables no la reconocen en sí misma como una política de información que tiene a las bibliotecas como objeto/destinatario, y en ese sentido no advierten el alcance y la necesidad de realizar seguimiento ni evaluación.

En gran medida esto se debe, como vimos anteriormente, a que no perciben ningún cambio desde su aplicación, e incluso en muchos casos desconocen por completo el texto normativo.

Por tanto, ya sea por falta de conocimiento, de apoyo, o por desidia, tampoco vemos que se concrete la etapa del ciclo relativa al seguimiento y la constatación de resultados: *«Si ni siquiera lo leíste, ¿cómo te vas a integrar a una discusión si ni siquiera sabes de dónde salió?»*; *«han pasado nueve años y no hemos sido capaces los bibliotecólogos de generar un movimiento fuerte para reglamentarla, para discutirla, y para poner en funcionamiento...»*.

Capítulo 6: Conclusiones

La investigación ha sido un largo camino por el que pudimos acceder a un universo bastante desconocido para nosotros, pero del cual teníamos ciertas presunciones.

La lectura de la teoría confirmó el proceso de modernización por el que están pasando las bibliotecas públicas a nivel mundial, y el lugar privilegiado que paulatinamente van ocupando en relación con las políticas públicas de información.

Como usuario o visitante ocasional, era difícil advertir si las bibliotecas departamentales de Montevideo se encontraban en esta línea, por lo que la exploración realizada fue una herramienta importante para conocerlas un poco más.

El contacto con los diferentes actores, si bien se concretó después de insistir algunas veces y sortear obstáculos burocráticos, una vez establecido, fue fluido, cordial y abierto. Los entrevistados, tanto profesionales a cargo como autoridades, se mostraron dispuestos y, a medida que fueron advirtiéndolo que sus respuestas podían ayudar a que la realidad de sus unidades se conociera y eventualmente pudiera llegar a mejorarse, fueron exployándose en las respuestas e ilustrando con ejemplos.

Nos resultó de gran utilidad la triangulación con los documentos programáticos, en los que fuimos encontrando un amplio espacio ocupado por declaraciones ideológicas sobre la participación ciudadana, el acceso a la información, la importancia de la interacción entre vecinos, el respeto y desarrollo de los derechos de la población, pero una nula mención a las bibliotecas como posibles agentes. No obstante, hay un gran potencial en las bases conceptuales para cristalizar acciones y realizar proyectos con estas unidades de información, y consideramos que, en la medida en que las autoridades visualicen las nuevas funciones que se le atribuyen a las bibliotecas, pueden incorporarlas como ejecutoras no sólo en los hechos, sino en la documentación.

Asimismo, hay un área a explotar por parte de las propias unidades en lo que refiere a la interacción con otros actores: la comunidad, las otras bibliotecas municipales, y otras instituciones gubernamentales o privadas. Surge de la investigación que, si bien no hay estímulo específico al respecto por parte de las autoridades, tampoco oponen

resistencia para que se produzca esta articulación, salvo la que genera la propia realidad funcional: horarios reducidos, multifunción de los profesionales a cargo, escasez de personal.

La cercanía o la pertenencia a un mismo municipio ha posibilitado la realización de actividades propias de las dimensiones social y cultural, pero aun así, impresiona el grado de aislamiento que existe entre las bibliotecas aún después de creado el SiNaBiPu, cuya principal intención es justamente generar un sistema que las contenga y que las potencie, propiciando el enriquecimiento mutuo.

Si bien algunos de los entrevistados parecen ampararse en que la Ley N° 18.632 aún no ha sido reglamentada, no podemos dejar de pensar que una acción conjunta de los propios involucrados podría propiciar un camino inverso, es decir, trabajar desde las bases aportando la experiencia que nadie como ellos posee, para incidir en el proceso de «aterrizaje» de la Ley a la reglamentación.

También es cierto que estos mecanismos pueden darse con más impulso cuanto mayor sea el estímulo de las autoridades; pero hay vacíos que conspiran con esta posibilidad. Dado que las bibliotecas se encuentran en territorio se genera una interacción bastante horizontal con otros actores municipales, incluso con los alcaldes en algunos casos; sin embargo estos no avanzan demasiado en resoluciones o acciones a fondo porque las unidades dependen del Gobierno Departamental. Esto dificulta que las bibliotecas puedan crecer, en el sentido de mejorar materialmente y de salir de su rol más tradicional y acercarse a los estándares modernos, en varios rubros, particularmente en el que nos atañe: las políticas públicas de información.

Por su forma de interactuar con los usuarios y con la comunidad apenas se desarrollan los primeros niveles del ciclo de políticas públicas, de diagnóstico y formulación/programación, y se desaprovecha la cantidad de profesionales bibliotecólogos y la voluntad que muchos demostraron de querer incidir más profundamente.

Estas conclusiones abren nuevas interrogantes que podrían ser recogidas en próximas líneas de investigación. Por ejemplo la visión de la población, es decir, de los usuarios reales y potenciales, con respecto a la participación en el ciclo de políticas públicas de información. Creemos que sería muy interesante conocer la opinión de estos actores

sobre el papel de la biblioteca pública, así como sus propios intereses en cuanto a participación ciudadana y las políticas de información.

Asimismo resultaría beneficioso ahondar en estudios descriptivos y explicativos que tomaran, específicamente, la dimensión política de las bibliotecas públicas de Montevideo, y en ese marco observaran la incidencia de las estructuras de gobierno, la relación entre la normativa y su aplicación real, los sistemas de participación ciudadana y de difusión de información.

Otro posible camino de profundización sería replicar la investigación en los departamentos del interior del país, para comparar los resultados con los de la capital.

En lo concerniente a líneas de acción, se abren posibilidades de trabajar en formación permanente y actualización de los profesionales, así como realizar actividades con los actores de la comunidad en general, y con los niños y adultos mayores en particular, para optimizar sus habilidades como usuarios y ciudadanos. Estas acciones son una muy buena posibilidad para las áreas de enseñanza y extensión de la Universidad de la República, en especial de la Facultad de Información y Comunicación, y permitirían mantener viva y actualizada la relación entre los estudios académicos y sus destinatarios.

Referencias bibliográficas

- ALA. (1995). 12 Ways Libraries Are Good for the Country. *American Libraries*, 26(11), 1113-1119. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/25633824>
- Alejos, R. (2013). Dimensiones de la biblioteca pública: Inclusión social desde el sistema nacional de bibliotecas en el Perú. *Accesbib: revista de bibliotecología y ciencias de la información*, 2(2), 29-42. Recuperado de [http://accesbib.blogspot.com/p/ numero-actual.html](http://accesbib.blogspot.com/p/numero-actual.html)
- Almada Navarro, E. M. (2012). Bases teóricas para comprender las Políticas de Información. En E. J. Sánchez Vanderkast (Coord.), *La naturaleza objetiva y subjetiva de las Políticas de Información* (pp. 3-26). México, D.F.: UNAM.
- Almada Navarro, E. M. & Sánchez Vanderkast, E. J. (2007). Las políticas de información: Explorando las fronteras de investigación. En F. F. Martínez Arellano & J. J. Calva González (Comps.), *Tópicos de investigación en Bibliotecología y sobre la Información. Volumen II* (pp. 463-492). México, D.F.: UNAM.
- Alòs-Moner, A. d'. (2001). El profesional del siglo XXI al servicio de la sociedad y de las organizaciones. *El profesional de la información*, 10(12), 26-29. Recuperado de <http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2001/diciembre/6.pdf>
- Arias, F. G. (2012). *El Proyecto de Investigación: Introducción a la metodología científica* (6ª ed.). Caracas: Episteme.
- Atuti, R. M. (2008). *The role of libraries in nurturing democracy*. Recuperado de <http://www.goethe.de/ins/za/pro/lag/kenya-atuti.pdf>
- Barón, L. F. & Gómez, R. (2012). De la infraestructura a la apropiación social: Panorama sobre las políticas de las tecnologías de información y comunicación (tic) en Colombia. *Signo Y Pensamiento*, 31(61), 38-55. Recuperado de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/view/4408>
- Berenguera, A., Fernández, M. J., Pons, M., Pujol, E., Rodríguez, D. & Saura, S. (2014). *Escuchar, observar y comprender. Recuperando la narrativa en las Ciencias de la Salud. Aportaciones de la investigación cualitativa*. Barcelona: Institut Universitari d'Investigació en Atenció Primària Jordi Gol (IDIAP J. Gol).

- Bertot, J. C., McClure, C. R. & Jaeger, P. T. (2008). Public libraries and the Internet 2007: Issues, implications, and expectations. *Library & Information Science Research*, 30(3), 175-184. <https://doi.org/10.1016/j.lisr.2008.01.001>
- Braman, S. (1989). Defining information: An approach for policymakers. *Telecommunications Policy*, 13(3), 233-242.
- Braman, S. (1990). The Unique Characteristics of Information Policy and Their U.S. Consequences. En V. L. P. Blake & R. Tjoumas (Eds.), *Information literacies for the twenty-first century* (pp. 47-77). Boston: G.K. Hall & Co.
- Braman, S. (1995). Horizons of the State: Information Policy and Power. *Journal of Communication*, 45(4), 4-24. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1995.tb00752.x>
- Bravo, C. (2011). Bibliotecas públicas y ciudadanía en Chile: Período 1993-2010. *Serie Bibliotecología y Gestión de Información*, 69, 1-45. Recuperado de <http://eprints.rclis.org/16520/>
- Browne, M. (1997a). The field of information policy: 1. Fundamental concepts. *Journal of Information Science*, 23(4), 261-275. <https://doi.org/10.1177/016555159702300401>
- Browne, M. (1997b). The field of information policy: 2. Redefining the boundaries and methodologies. *Journal of Information Science*, 23(5), 339-351. <https://doi.org/10.1177/016555159702300501>
- Cardozo Brum, M. (2013). De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Política y Cultura*, (40), 123-149. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200007
- Cardozo Rodales, M. N. (2014). *Bibliotecas y centros culturales: Una relación posible* (Proyecto de investigación. Licenciatura en Bibliotecología). Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Información y Comunicación, Montevideo.
- Chacón, E. (2004, octubre 29). *El uso del ATLAS/TI como herramienta para el análisis de datos cualitativos en Investigaciones Educativas*. Presentado en Primeras Jornadas Universitarias, UNED-Madrid. Recuperado de <http://www.uned.es/jutedu/ChaconEdixon-IJUTE-Comunicacion.PDF>
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social* (edición revisada). Madrid: McGraw-Hill.
- Donnelly, F. P. (2015). Regional variations in average distance to public libraries in the United States. *Library & Information Science Research*, 37(4), 280-289. <https://doi.org/10.1016/j.lisr.2015.11.008>

- Escobar, C. (2013). Política de inclusión social: El papel de las bibliotecas públicas en el desarrollo de América Latina y el Caribe. En P. Prieto & M. Acevedo, *Telecentros 3.0 y la Innovación Social en la Sociedad Red* (pp. 48-50). Gijón: La Servilleta.
- Evjen, S. (2015). The image of an institution: Politicians and the urban library project. *Library & Information Science Research*, 37(1), 28-35.
<https://doi.org/10.1016/j.lisr.2014.09.004>
- Farias, F. (2014). A biblioteca pública e seu projeto político: Entre a conformação e o pensamento. *Perspectivas em Ciência da Informação*, 19(ESP), 242-253.
<https://doi.org/10.1590/1981-5344/2292>
- Fernández Alarcón, V. (2006). Introducción a la investigación en ciencias sociales. *Working Paper del Departament d'Organització d'empreses de la Universitat Politècnica de Catalunya*, 2006/03. Recuperado de
<https://upcommons.upc.edu/handle/2117/501>
- Finquelievich, S. (2010). Sistemas regionales de innovación: Las políticas públicas para la sociedad de la información en América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 5(15), 1-22. Recuperado de
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92414779002>
- Frente Amplio. (2014). *Bases programáticas Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020*. Montevideo: Frente Amplio.
- Frente Amplio. (2015). *Programa Departamental 2015-2020*. Montevideo. Montevideo: Frente Amplio.
- Gainza Veloso, Á. (2006). La entrevista en profundidad individual. En M. Canales Cerón (ed.), *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios* (pp. 219-263). Santiago: LOM Ediciones.
- González Scandizzi, J. (2019). De la fuerza de la ley al milagro de la acción. municipios y participación ciudadana en Uruguay. *Revista de la Facultad de Derecho*, (47), 1-35. Recuperado de
<https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/670>
- Gorosito, A. & Szafran, P. (2010). Gestión de recursos culturales en bibliotecas comunitarias: Una propuesta de servicio. *Serie Bibliotecología y Gestión de Información*, 55, 1-37. Recuperado de <http://eprints.rclis.org/14369/>
- Graña, F. (2010). *Diálogo social y gobernanza. El discurso de los actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa en Fray Bentos*. Montevideo: CSIC.

- Guerra, M. & Jordán, V. (2010). Políticas públicas de la sociedad de la información en América Latina: ¿una misma visión? *CEPAL. Documentos de Proyectos*, 314. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3757>
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación* (4ª ed). México, D.F.: McGraw-Hill.
- Higino, A. F. F., Araújo, R. F. de & Scott, C. de S. P. (2008). Construção de políticas de informação: Aspectos epistemológicos e metodológicos. *Liinc em Revista*, 4(2), 286-302. <https://doi.org/10.18617/liinc.v4i2.283>
- IFLA & UNESCO. (2001). *Directrices IFLA/UNESCO para el desarrollo del servicio de bibliotecas públicas*. Recuperado de <https://www.ifla.org/files/assets/hq/publications/archive/the-public-library-service/pg01-s.pdf>
- Jaeger, P. T., Bertot, J. C. & Gorham, U. (2013). Wake Up the Nation: Public Libraries, Policy Making, and Political Discourse. *The Library Quarterly*, 83(1), 61-72. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/10.1086/668582>
- Jaeger, P. T. & Fleischmann, K. R. (2007). Public Libraries, Values, Trust, and E-Government. *Information Technology and Libraries*, 26(4), 34-43. <https://doi.org/10.6017/ital.v26i4.3268>
- Jaeger, P. T., Gorham, U., Sarin, L. C. & Bertot, J. C. (2013). Libraries, Policy, and Politics in a Democracy: Four Historical Epochs. *The Library Quarterly: Information, Community, Policy*, 83(2), 166-181. <https://doi.org/10.1086/669559>
- Jaramillo, O. (2010). La biblioteca pública, un lugar para la formación ciudadana: Referentes metodológicos del proceso de investigación. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 33(2), 287-313. Recuperado de <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/RIB/article/view/7644>
- Jaramillo, O. (2013). *Biblioteca pública, ciudadanía y educación social*. Buenos Aires: Alfagrama.
- Jaramillo, O., Álvarez, D. & Moncada P., D. (2005). Políticas públicas para bibliotecas públicas: Una propuesta de soluciones locales a problemas globales. *Investigación bibliotecológica*, 19(39), 13-27. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0187-358X2005000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Jaramillo, O. & Moncada, J. D. (2007). La biblioteca pública y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC): Una relación necesaria. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 30(1), 15-50. Recuperado de

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0120-09762007000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=es

- Jardim, J. M., Silva, S. C. de A. & Nharreluga, R. S. (2009). Análise de políticas públicas: Uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, 14(1), 2-22.
<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-99362009000100002>
- Ley N° 18.567. Descentralización y participación ciudadana. , Pub. L. No. N° 27838, Diario Oficial (2009).
- Ley N° 18.632. Sistema Nacional De Bibliotecas Públicas. , Pub. L. No. N° 27894, Diario Oficial (2009).
- Ley N° 19.272. Descentralización y participación ciudadana. , Pub. L. No. N° 29054, Diario Oficial (2014).
- Lindblüm, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas* (E. Zapico Goñi, Trad.). Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas.
- López López, P. (2008). El mito de la neutralidad en Biblioteconomía y Documentación. *Educación y Biblioteca*, (166), 62-69.
- López López, P. (2014). Función democrática de la biblioteca pública en la sociedad de la información. *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, 29(107), 8-25. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5168016>
- Maggiolo, I. & Perozo, J. (2007). Políticas públicas: Proceso de concertación Estado-Sociedad. *Revista Venezolana de Gerencia*, 12(39), 373-392. Recuperado de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842007000300004
- Mangas, S. (2011). O papel político da biblioteca pública. Recuperado de Notícia BAD: jornal da associação portuguesa de bibliotecários, arquivistas e documentalistas website: <https://www.bad.pt/noticia/2011/08/25/o-papel-politico-da-biblioteca-publica/>
- Marciano, J. L. P. (2006). Bases teóricas para a formulação de políticas de informação. *Informação & Sociedade: Estudos*, 16(2), 37-50. Recuperado de <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/622>
- Martínez, A. M., Szafran, P., Varela, M. del H. & Zahn, E. (2001). Bibliotecas públicas municipales de Montevideo: ¿qué es BIBLIORED? *Informatio*, 5/6, 7-12. Recuperado de <http://informatio.fic.edu.uy/index.php/informatio/article/view/61>

- Meneses, F. (2008). Bibliotecas y democracia: El caso de la biblioteca pública en la construcción de una ciudadanía activa. *Anales de Documentación*, 11, 93-127. Recuperado de <https://revistas.um.es/analesdoc/article/view/24841>
- Meneses, F. (2013). Bibliotecas y Política: El paradigma político de la Biblioteca Pública. *Anales de Documentación*, 16(2). <https://doi.org/10.6018/analesdoc.16.2.172471>
- Muela-Meza, Z. M. (2003). *Un acercamiento a las barreras políticas en las bibliotecas públicas mexicanas*. Presentado en Tercer Congreso Nacional de Bibliotecas Públicas: “A 20 Años de La Red Nacional de Bibliotecas Públicas”, Durango, Durango, México. Recuperado de <http://eprints.rclis.org/6258/1/barreraspoliticasbibpubmex.html>
- Muller, P. & Surel, Y. (2002). *A análise das políticas públicas* (A. Bavaresco & A. R. Ferraro, Trads.). Pelotas: Educat.
- Municipio B. (2015). *Plan de Desarrollo Municipal 2015-2020: soñamos Montevideo construyendo realidades*. Montevideo: Municipio B.
- Municipio C. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2020: líneas estratégicas*. Montevideo: Municipio C.
- Municipio E. (2015). *Plan estratégico 2015-2020*. Montevideo: Municipio E.
- Municipio G. (2015). *Plan de Desarrollo Municipal 2015-2020*. Montevideo: Municipio G.
- Muñoz Justicia, J. (2003). *Análisis cualitativo de datos textuales con ATLAS/ti* (Versión 2.4). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Neves, B. C. (2010). Análise das políticas de informação: Sociedade da informação com foco na inclusão digital do global ao local. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 5(15), 111-131.
- Ortegón Quiñones, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello.
- Páez Urdaneta, I. (1992). Bibliotecas públicas: La tercera oleada. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 15(1), 7-28.
- Peña Gallego, L. E. (2011). Las bibliotecas públicas de Medellín como motor de cambio social y urbano de la ciudad. *BiD: textos universitaris de biblioteconomia i documentació*, 27. <http://dx.doi.org/10.1344/105.000001798>
- Puente Hernández, L. E. (2013). *Biblioteca pública, democracia y buen vivir: Aportes para la definición de políticas en Ecuador*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.

- Pyati, A. (2009). Understanding the Roles of Public Libraries in (Inter)National Development: Lessons from India. *The Canadian Journal of Information and Library Science*, 33(3/4), 233-253. <https://doi.org/10.29173/cais788>
- Rowlands, I. (1996). Understanding information policy: Concepts, frameworks and research tools. *Journal of Information Science*, 22(1), 13-25. <https://doi.org/10.1177/0165555159602200102>
- Sabelli, M. (1997). Bibliotecas públicas: La biblioteca para todos, el espacio de cultura de la comunidad para la información, el debate y la creación. *Informatio*, 2, 5-17. Recuperado de <http://informatio.fic.edu.uy/index.php/informatio/article/view/16>
- Sabelli, M. (1999). *Las bibliotecas públicas municipales de Montevideo: Diagnóstico y perspectivas*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Sabelli, M. (2000). Proyecto Bibliored: Una propuesta de cambio y sus posibles impactos en las Bibliotecas Públicas de Montevideo (BPM). En Centro de Investigación y Promoción Franciscano y Ecológico, *Bibliored: Un acceso democrático al conocimiento* (pp. 57-63). Montevideo: CIPFE.
- Sabelli, M. (2008). *La información y el ciudadano en el entorno de la Sociedad de la Información: Percepción de los actores políticos y sociales en el Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Sabelli, M. (2012). Information behaviour among young women in vulnerable contexts and social inclusion: The role of social mediators. *Information Research*, 17(4), paper 545. Recuperado de <http://InformationR.net/ir/17-4/paper545.html>
- Sabelli, M. (2013). Los servicios de información para las comunidades locales en situación desfavorable: Las políticas de información y el rol de los actores políticos y sociales. En A. C. Castellón (Coord.), *Gestión de Información y Conocimiento: Herramientas para el Desarrollo Local y Comunitario* (pp. 90-114). Plasencia: Fundación Ciencias de la Documentación.
- Sabelli, M. (2014). La investigación sobre el comportamiento informativo de adolescentes y jóvenes: Un enfoque interdisciplinario para la inclusión social. En Castro Silva Casarin, H. (org.), *Estudos de usuários da informação* (pp. 47-96). Brasília: Thasaurus.
- Sabelli, M. (2016). *Social mediators and inclusive information: Communication flow of healthcare information among adolescents in vulnerable communities*. Presentado en ISIC, the Information Behaviour Conference, Zadar, Croatia. Recuperado de <http://informationr.net/ir/21-4/isic/isic1608.html>

- Sabelli, M. & Rasner, J. (comp.). (2013). *Estrategias de información y comunicación en salud centradas en adolescentes*. Montevideo: Universidad de la República.
- Sabelli, M., Rasner, J., Pérez, M. C., Pedrosian, E. Á., González, L. & Ruggia, R. (2014). Developing Electronic Information Resources to Promote Social Inclusion of Vulnerable Communities in Uruguay. En M. N. AI-Suqri, L. L. Lillard & N. E. AI-Saleem, *Information Access and Library User Needs in Developing Countries* (pp. 95-110). Hershey, PA: IGI Global.
- Sabelli, M. & Rodríguez, V. (comp.). (2012). *La información y las jóvenes en contextos desfavorables: Construyendo puentes para la inclusión social desde la investigación*. Montevideo: Universidad de la República.
- Sánchez Vanderkast, E. (2005). Políticas de información: El amplio espectro de la investigación. *Investigación Bibliotecológica: archivonomía, bibliotecología e información*, 19(38), 97-117.
<https://doi.org/10.22201/iibi.0187358xp.2005.38.4072>
- Scribano, A. (2001). Investigación cualitativa y textualidad. *Cinta moebio*, 11, 104-112. Recuperado de <http://www.moebio.uchile.cl/11/scribano.html>
- Silva, T. E. da & Camargo, R. V. (2011). *Política de informação: Estudo das temáticas de pesquisas brasileiras*. Presentado en IV Seminário em Ciência da Informação, Londrina, Paraná, Brasil. Recuperado de <http://srv-009.uel.br/eventos/cinf/index.php/secin2011/secin2011/paper/view/65>
- Suaiden, E.-J. (2018). La biblioteca pública y las competencias del siglo XXI. *El profesional de la información*, 27(5), 1136-1144.
<https://doi.org/10.3145/epi.2018.sep.17>
- Szafran, P. (2003). *Bibliored: Un acceso democrático al conocimiento*. Presentado en Intercambio de experiencias de gestión cultural comunitaria en Bibliotecas Públicas del Cono Sur, Santiago de Chile.
- Szafran, P. (2012). El multiculturalismo desde la perspectiva conceptual de Slajov Zizek y su aplicación a las bibliotecas públicas como objeto de estudio. *Informatio*, 17, 33-44. Recuperado de <https://informatio.fic.edu.uy/index.php/informatio/article/view/126>
- Szafran, P. (2016). Información, comunicación y cultura en la gestión local: La experiencia municipal en un territorio de vulnerabilidad de la ciudad de Montevideo. *Investigación Bibliotecológica: Archivonomía, Bibliotecología e Información*, 30(70), 19-39. <https://doi.org/10.1016/j.ibbai.2016.10.002>
- Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S. & Morales, G. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. Ciudad de México: Alternativas y Capacidades.

- UNESCO. (1994). *Manifiesto de la UNESCO sobre la biblioteca pública*. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000112122_spa
- Usherwood, B. (2000). Rediscover the public librarian: Your value and worth. *APLIS*, 13(1).
- Valencia Agudelo, G. D. (2012). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Papel Político*, 17(2), 469-496.
- Viviani, A. & Dell'Anna, C. (2018). *Estructura orgánica de la Intendencia de Montevideo*. Edición: 12.11.2018. Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/organigramaim-v12nov2018.pdf>
- Zuppari, L. (2014). *Patrimonio local, gestión cultural y bibliotecas públicas: Una aproximación a su relación en Montevideo* (Proyecto de investigación. Licenciatura en Bibliotecología). Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Información y Comunicación, Montevideo.

Apéndice 1. Pautas de entrevistas

Pauta 1 (para responsables de bibliotecas públicas)

1. Nombre:
2. Lugar de trabajo:
3. ¿Con qué cargo ingresó a la Institución?, ¿de qué forma?
4. Cargo actual:
5. Antigüedad en el cargo:
6. Forma de ingreso a dicho cargo:
7. ¿Cuáles son las tareas propias de su cargo?
8. ¿Trabajó en otras bibliotecas (no públicas)?
--
9. ¿Qué tipo de vínculo, a su entender, tiene la Biblioteca con el Gobierno Departamental?
10. ¿Y con el tercer nivel de gobierno, es decir, con los municipios y los alcaldes?
11. A su entender, ¿qué lugar ocupan las bibliotecas públicas en las prioridades de las autoridades?
12. ¿Qué tareas, actividades, servicios y productos se le exige a la Biblioteca por parte del gobierno?
--
13. ¿Existe coordinación con otras bibliotecas públicas?
14. ¿Tiene la Biblioteca vínculos con otras instituciones sociales de la zona?, ¿y con otros vecinos que no están nucleados en esas instituciones?
--
15. ¿Cuál es su opinión sobre la Ley 18.632 -sobre la creación Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SiNaBiPu)-?
16. ¿Cómo percibe la implementación del SiNaBiPu?, ¿afectó en algo el funcionamiento de la Biblioteca?
17. ¿Cree que el SiNaBiPu es/puede ser un aporte innovador?, ¿en qué sentido?
--

18. ¿Existe algún espacio o instancia donde la Biblioteca pueda participar de la generación de políticas públicas de información?

(En caso de que la anterior sea negativa):

18.1 ¿Cuáles son, para usted, las causas de que no existan esas instancias -económicas, políticas, culturales, etc.-?

18.2 ¿Usted piensa que hay posibilidad de que existan esos espacios en el futuro cercano?, ¿se puede generar desde la biblioteca?

19. ¿La Biblioteca participa en algún grupo de discusión sobre temas de agenda política?

20. ¿Qué lugar cree Ud. que ocupan las políticas públicas de información en las prioridades de las autoridades?

21. ¿Piensa usted que la Biblioteca tiene la capacidad de participar en la generación de políticas públicas de información?, ¿debería participar?, ¿cómo?

--

22. ¿La Biblioteca realiza actividades de difusión en su comunidad sobre políticas públicas de información?

23. ¿La Biblioteca genera instancias donde a sus usuarios puedan participar de las políticas públicas de información?

(En caso de que la anterior sea negativa):

23.1 ¿Piensa que podría haberlos?, ¿cómo serían?

--

24. ¿Qué aspectos de trabajar en una biblioteca pública le generan mayor satisfacción?

25. ¿Qué le gustaría realizar si contara con pleno apoyo gubernamental?

Pauta 2 (para autoridades)

1. Nombre:
2. Lugar de trabajo:
3. ¿Cuáles son las tareas propias de su cargo?
--
4. ¿Qué tipo de vínculo, a su entender, tiene la biblioteca pública con el Gobierno Departamental?
5. ¿Y con el tercer nivel de gobierno, es decir, con los municipios y los alcaldes?
6. ¿Qué lugar ocupan las bibliotecas públicas en las prioridades de la [institución]?
7. ¿Qué tareas, actividades, servicios y productos se le exige a las bibliotecas?
8. ¿Cómo es el vínculo con los referentes de las Bibliotecas?, ¿qué se le exige particularmente a ese cargo?
--
9. ¿Cree que existe coordinación entre las bibliotecas públicas?
10. Desde su cargo, ¿desarrolla espacios de coordinación entre el Gobierno y las bibliotecas?, ¿y entre ellas?
11. ¿Cómo es el vínculo de [la Institución] con otras instituciones sociales?
--
12. ¿Cuál es su opinión sobre la Ley 18.632 -sobre la creación Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SiNaBiPu)-?
13. ¿Cree que el SiNaBiPu puede ser un aporte renovador?, ¿en qué sentido?
14. ¿Creé que la implementación del SiNaBiPu afectó en algo el funcionamiento de la Biblioteca?
--
15. ¿[La Institución] es un actor involucrado en las políticas públicas?
 - 15.1. ¿y específicamente de políticas públicas de información?

16. ¿Las Bibliotecas tienen espacios para participar de la generación de políticas públicas de información?

(En caso de que la anterior sea negativa):

16.1. ¿Cuáles son, para usted, las causas de que no existan esas instancias -económicas, políticas, culturales, etc.-?

16.2. ¿Usted piensa que hay posibilidad de que existan esos espacios en el futuro cercano?, ¿se pueden generar?

17. ¿Qué lugar ocupan las políticas públicas de información en las prioridades de la [institución]?

18. ¿Piensa usted que la biblioteca pública tiene la capacidad de participar en la generación de políticas públicas de información?, ¿debería participar?, ¿cómo?

--

19. ¿La [institución] realiza actividades de difusión sobre políticas públicas de información?

20. ¿La [institución] genera instancias donde a sus dependientes puedan participar de las políticas públicas de información?

(En caso de que la anterior sea negativa):

20.1. ¿Piensa que podría haberlos?, ¿cómo serían?

Apéndice 2. Consentimiento informado para participantes de la investigación

El propósito de esta ficha de consentimiento es proporcionar a los participantes de la investigación una clara explicación de la naturaleza de la misma, así como de su rol en ella como participantes.

El maestrando Lic. Gastón Beguerie, en el marco de su tesis de la Maestría en Información y Comunicación de la Facultad de Información y Comunicación (PRODIC- FIC - UdelaR), está desarrollando una investigación titulada "La participación de las bibliotecas públicas de Montevideo en el ciclo de políticas públicas de información". El objetivo de esta es conocer el grado y las características de la participación de las bibliotecas públicas de Montevideo en el ciclo de políticas públicas de información.

Para poder llevar adelante este estudio, su colaboración es un aporte fundamental y muy valorado por el investigador; no obstante, la participación es estrictamente voluntaria. Si usted accede, se le pedirá responder algunas preguntas en una entrevista de aproximadamente 60 minutos de duración. La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación. Se realizará un registro sonoro de lo conversado durante el encuentro, de modo que el investigador pueda transcribir lo expresado. La transcripción se codificará usando un número de identificación y por lo tanto, será anónima. Una vez transcritas las entrevistas, las grabaciones se eliminarán.

Podrá retirar su consentimiento en cualquier momento hasta que la transcripción sea procesada (aproximadamente un mes después de la entrevista). Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parece incómoda, tiene derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas.

Desde ya le agradecemos y valoramos su participación.

Acepto participar voluntariamente en la investigación "La participación de las bibliotecas públicas de Montevideo en el ciclo de políticas públicas de información", llevada a cabo por el maestrando Lic. Gastón Beguerie. He sido informado/a de que el objetivo de este estudio es conocer el grado y las características de la participación de las bibliotecas públicas de Montevideo en el ciclo de políticas públicas de información.

Me han indicado que tendré que responder preguntas en una entrevista y que la información que yo provea es estrictamente confidencial y no será usada para ningún otro propósito fuera de los de este estudio sin mi consentimiento.

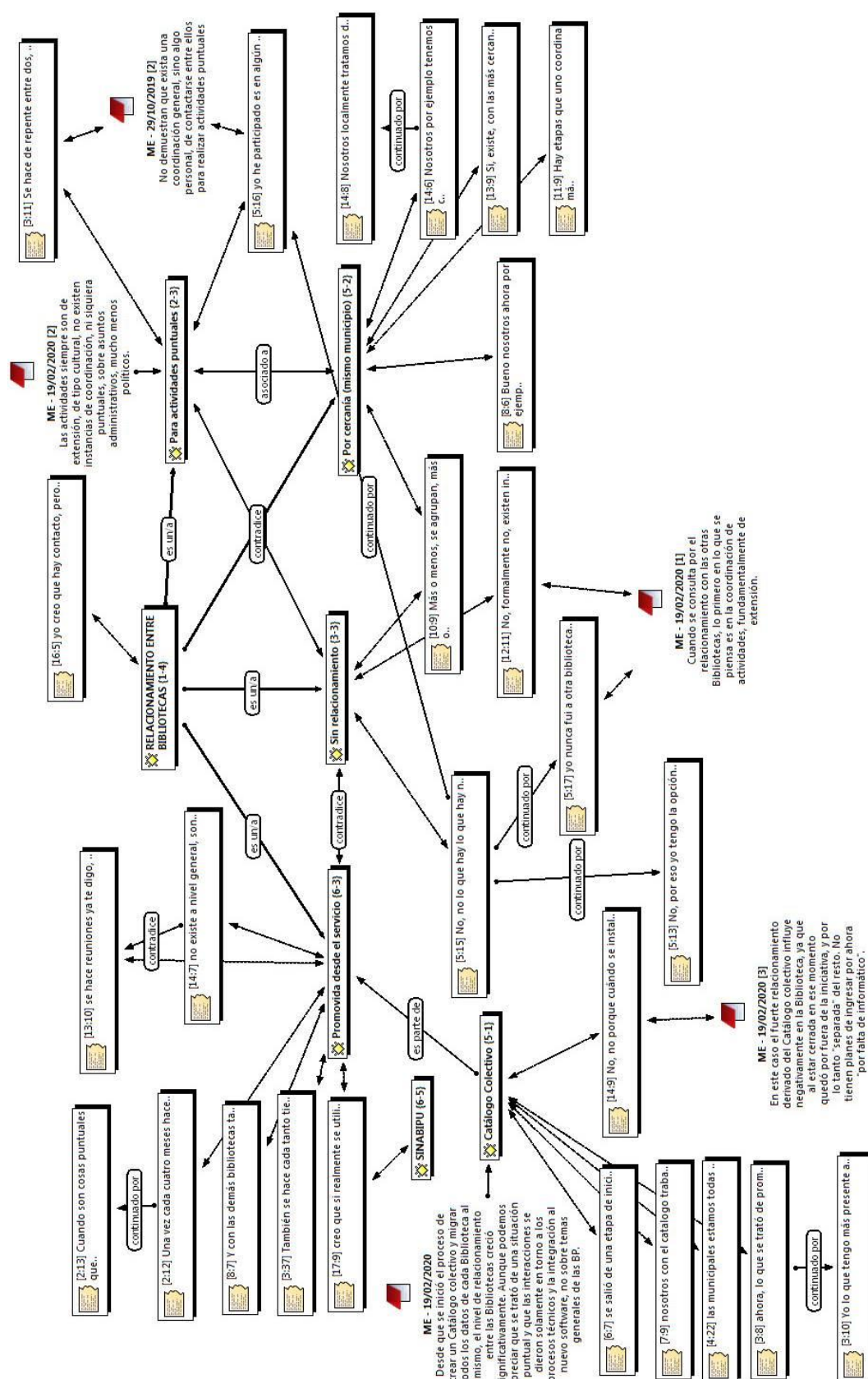
He sido informado/a de que puedo retirar mi consentimiento cuando así lo decida, hasta que la entrevista transcrita sea procesada (aproximadamente un mes después de efectuada la misma).

Entiendo que una copia de esta ficha de consentimiento me será entregada, y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido. Por cualquier consulta puedo contactar al Lic. Gastón Beguerie al teléfono 098761783 o al correo beguerie@gmail.com.

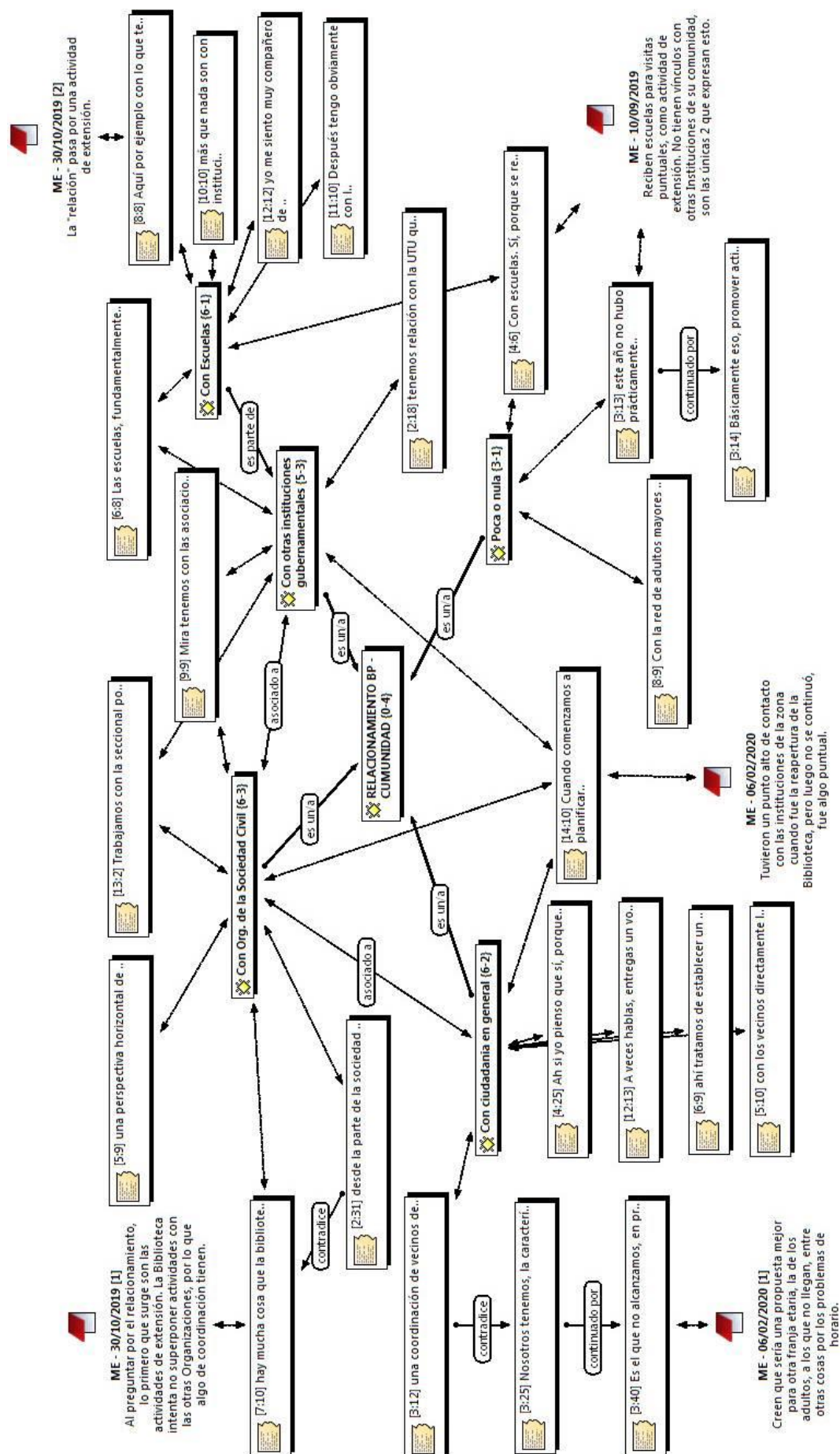
Firma del Participante

Aclaración de firma

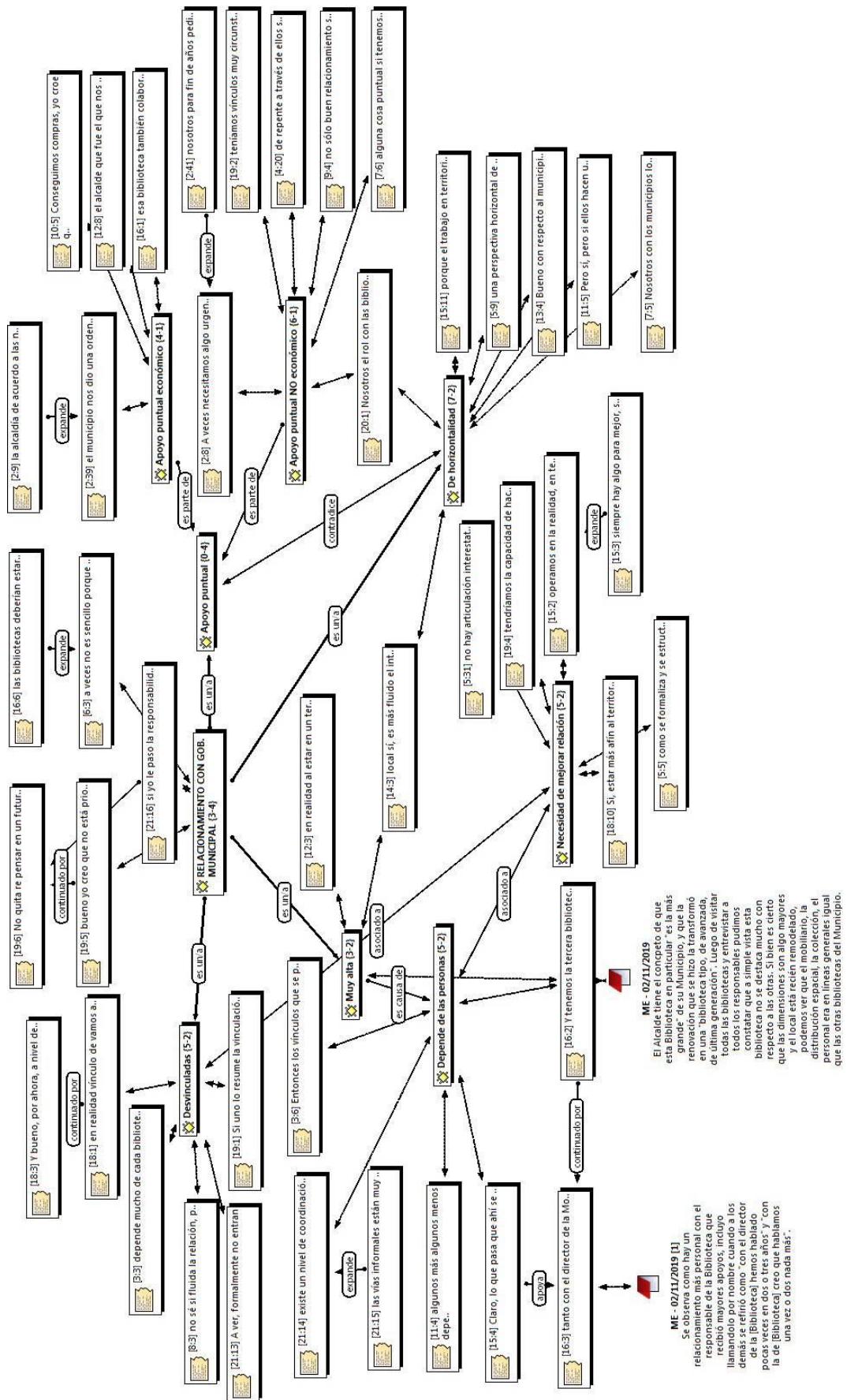
Fecha



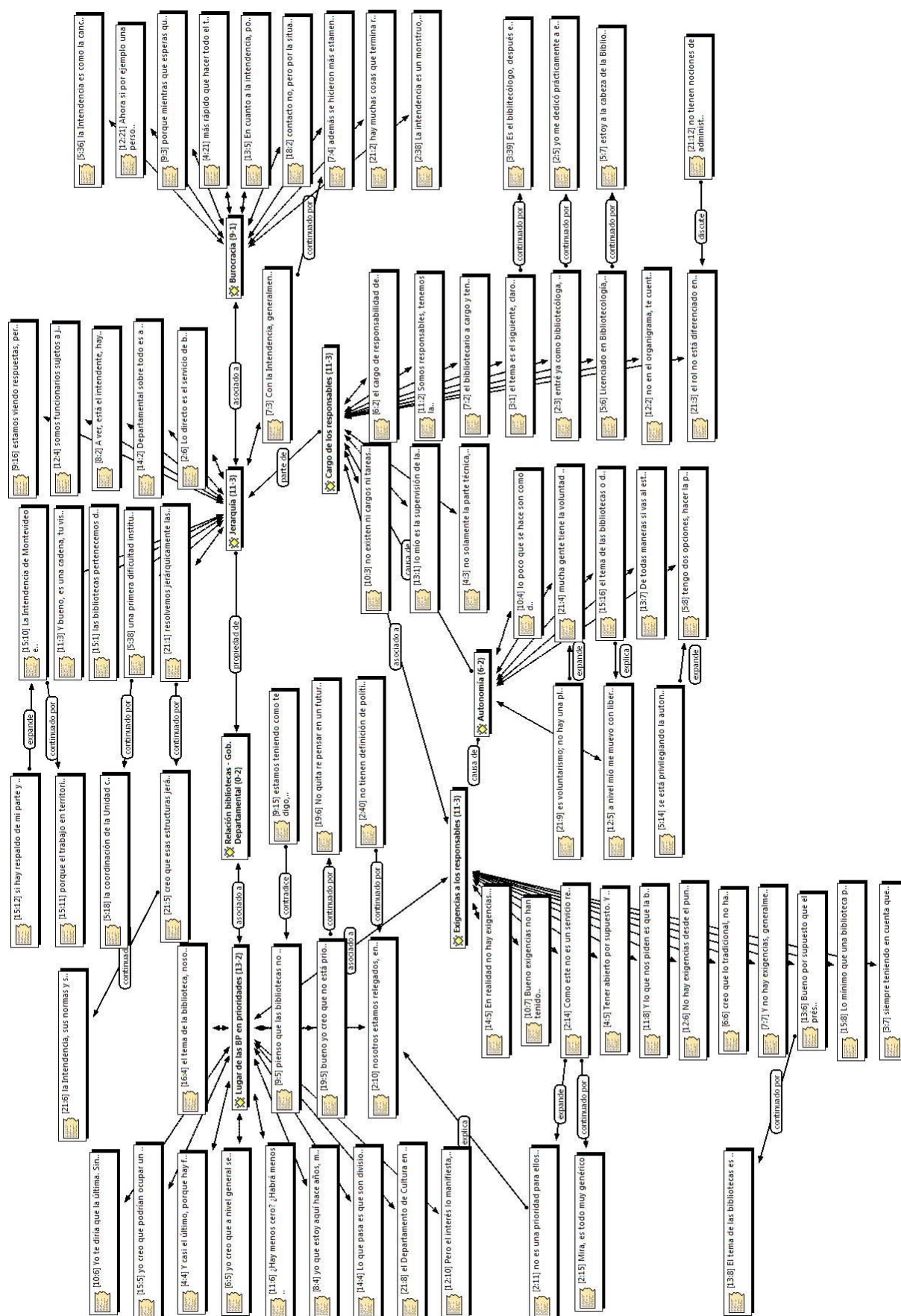
Presentación de los resultados de la categoría «Vínculo con la comunidad»



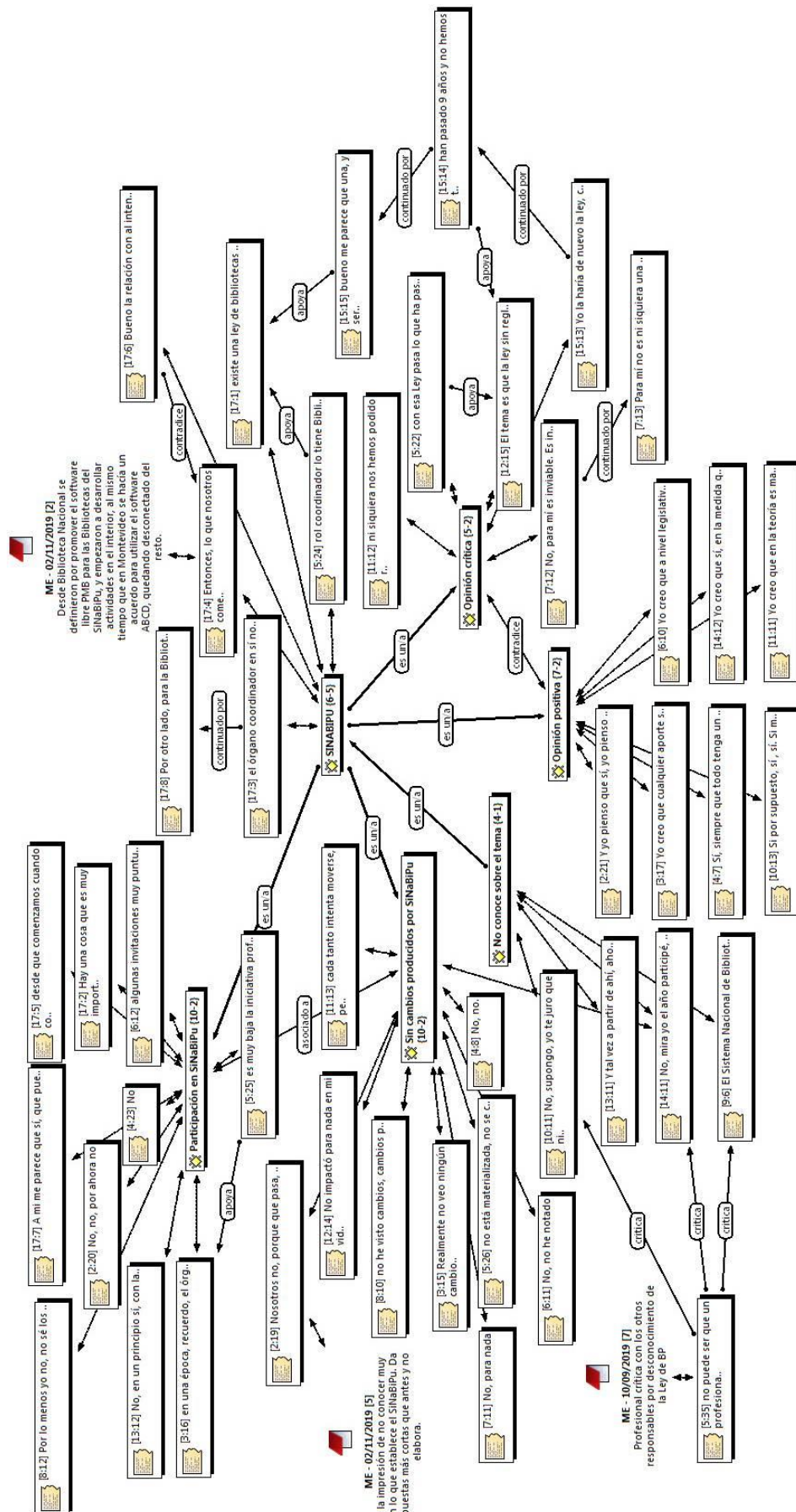
Presentación de los resultados de la categoría «Interacción con el Gobierno Municipal»



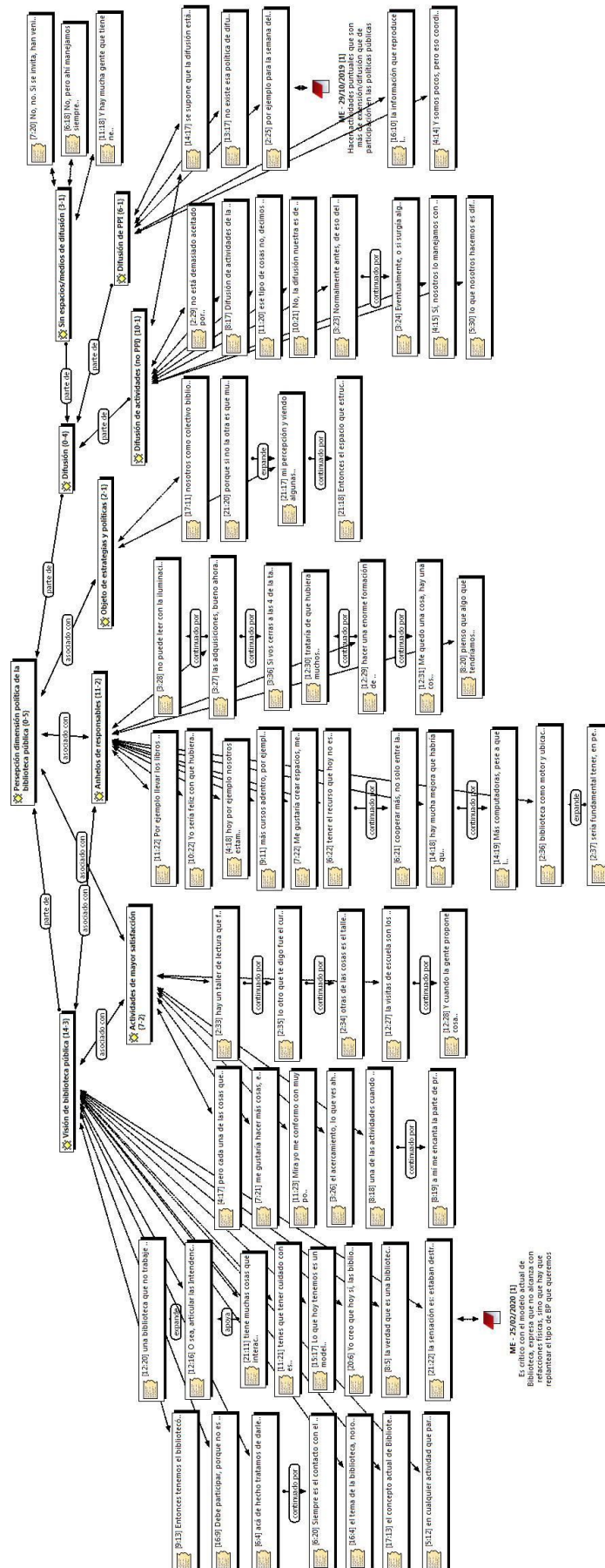
Presentación de los resultados de la categoría «Articulación con el Gobierno Departamental»



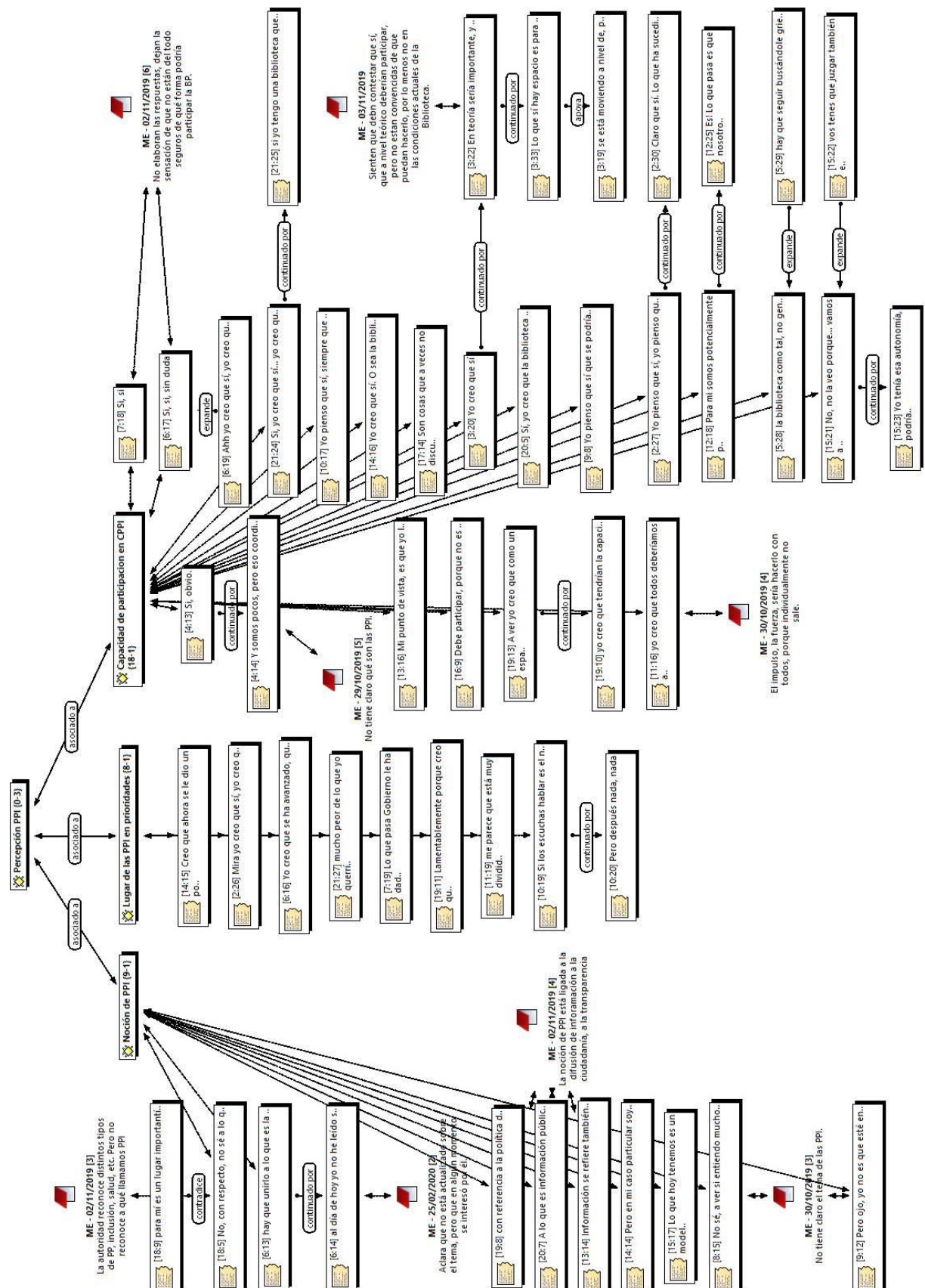
Presentación de los resultados de la categoría «Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas»



Presentación de los resultados de la categoría «Percepción de los responsables sobre la dimensión política de la biblioteca pública»



Presentación de los resultados de la categoría «Percepción sobre las políticas públicas de información»



Presentación de los resultados de la categoría «Participación en el ciclo de políticas públicas de información»

