



MINISTERIO DE EDUCACIÓN
NACIONAL

FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE LECTURA, ESCRITURA, ORALIDAD Y BIBLIOTECAS ESCOLARES

PLAN NACIONAL DE
LECTURA, ESCRITURA Y ORALIDAD

PNLEO



CERLALC
Centro Regional para el Fomento del
Libro en América Latina y el Caribe
Bajo los auspicios de la UNESCO





**MINISTERIO DE EDUCACIÓN
NACIONAL**

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Gustavo Francisco Petro Urrego

MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Alejandro Gaviria Uribe

VICEMINISTRO DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA

Hernando Bayona Rodríguez

DIRECTORA DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA

Liliana María Sánchez Villada

SUBDIRECTORA DE REFERENTES Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Adriana Molina

SUBDIRECTORA DE FOMENTO DE COMPETENCIAS

Marcela Cascavita

GERENTE DEL PLAN NACIONAL DE LECTURA, ESCRITURA Y ORALIDAD

Alejandra Pacheco Estupiñán

AUTORA PRINCIPAL

Adriana Serrano Carrasco

COAUTORAS

Alejandra Pacheco Estupiñán

María Claudia López Zorzano

Jeimy Hernández Toscano

Diana Carolina Martínez

Este documento fue elaborado en el marco del Convenio CO1.PCCNTR.2365016 de 2021 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe Cerlalc-Unesco.

Reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida parcial o totalmente, ni registrada ni transmitida por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo, por escrito del Ministerio de Educación



Julieta Brodsky
*Ministra de las Culturas, las Artes y
el Patrimonio de Chile*
Presidenta del Consejo

Carlos Brito
Ministro de Turismo de Brasil
Presidente del Comité Ejecutivo

Andrés Ossa
Director

Alberto Suárez
Secretario general (e)

Francisco Thaine
Subdirector técnico

Jeimy Hernández
Gerente de Lectura, Escritura y Bibliotecas

Sandra Cortés
Coordinadora general del convenio
MEN-CERLALC

Carolina Martínez
Coordinadora técnica del convenio
MEN-CERLALC

© 2022

RESUMEN EJECUTIVO

El desarrollo de capacidades en el uso del lenguaje en todas sus dimensiones —habla, escucha, lectura y escritura— es la base de los procesos de formación desde la primera infancia y a lo largo del curso de vida, de allí que sea un factor fundamental que incide en la calidad de la educación. Las prácticas del lenguaje oral y escrito constituyen el fundamento de la construcción de comunidad entre los seres humanos, pues posibilitan la participación social, el desarrollo del pensamiento y el conocimiento, y la cohesión de tejido sociocultural. Comunicar las ideas, expresar las emociones, concertar con otros y apropiarse la experiencia individual y colectiva son capacidades atravesadas por el lenguaje.

En Colombia han aumentado los índices de alfabetización y escolaridad, así como las estrategias estatales por la inclusión y la calidad educativa para que la educación llegue a todas y todos los niños, niñas, adolescentes y personas adultas. No obstante, aún se enfrentan barreras en el acceso al conocimiento y en el disfrute y apropiación de los legados culturales, debido al insuficiente desarrollo de capacidades en lenguaje que contribuyen al ejercicio pleno de su derecho a leer, escribir y comunicarse como sujetos activos en la sociedad. Así lo muestran las pruebas estandarizadas (SABER y PISA) sobre comprensión de lectura y lectura crítica, cuyos resultados han desmejorado o han sido irregulares durante varios años. Esto indica la necesidad de realizar, incrementar, fortalecer y focalizar acciones, teniendo en cuenta la gran diversidad cultural, social y territorial de la población colombiana.

La Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares (LEOBE) es un instrumento de apoyo a la agenda pública para el sector educativo en lo relativo al desarrollo de capacidades en lectura, escritura y oralidad, y al fortalecimiento de las bibliotecas escolares como escenarios transversales que favorecen las prácticas socioculturales del lenguaje, la construcción de conocimiento y los procesos pedagógicos, a lo largo de la trayectoria escolar. Para ello, se estructuraron cuatro frentes de acción a través de los cuales se busca abordar los principales factores que inciden en esta problemática:

- I) Desarrollo y fortalecimiento de las bibliotecas escolares en las instituciones educativas oficiales del país para responder a las necesidades de la comunidad educativa y promover el desarrollo de capacidades de acceso al conocimiento, la apropiación de la cultura escrita y el desarrollo de una oralidad plena.
- II) Desarrollo de capacidades de educadores, bibliotecarios, padres, madres y cuidadores como mediadores en los procesos de lectura, escritura y oralidad, para favorecer el acceso y apropiación de la cultura oral y escrita.

III) Acceso a múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad, desde la primera infancia y a lo largo del curso de vida para favorecer su apropiación y transversalidad.

IV) Gestión del conocimiento y la investigación alrededor de la cultura oral y escrita y la biblioteca escolar, para favorecer los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los hábitos de lectura, escritura y oralidad en el país.

De acuerdo con el documento CONPES 4068, que constituye el instrumento legal para la implementación de la política de LEOBE, sus acciones se han proyectado al año 2030, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente en lo relativo al ODS-4, que propende por la garantía de la educación para todas las personas, con enfoque de inclusión, equidad y calidad. En la ejecución de las acciones estratégicas confluye la participación intersectorial del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Nacional para Ciegos, el Instituto Nacional para Sordos, el Servicio Nacional de Aprendizaje y la Alta Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia.

Palabras clave: Política pública, Lectura, Escritura, Oralidad, Bibliotecas Escolares, Desarrollo de capacidades.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	11
I. ANTECEDENTES	13
1.1 Trayectoria de las bibliotecas escolares en Colombia	15
1.2. El Ministerio de Cultura: nuevas trayectorias para las bibliotecas públicas	18
1.3. El Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad “Leer es mi cuento” (PNLEO) en el Ministerio de Educación Nacional	19
1.3.1 Gestión y desarrollo de políticas e instrumentos	21
1.3.2 Renovación de prácticas pedagógicas	21
1.3.3 Acceso a materiales de lectura	21
1.3.4 Movilización de acciones de lectura, escritura y oralidad	22
1.4 Estrategias implementadas durante la pandemia de COVID-19	24
1.5 Antecedentes internacionales	31
II. JUSTIFICACIÓN	33
2.1 Diagnóstico de la situación actual	34
2.1.1 Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares, 2020	36
2.1.2 Pruebas SABER	42
2.1.3 Prueba PISA en lectura entre estudiantes de 15 años. Años 2006-2018	58
2.1.4 Encuesta Nacional de Lectura y Escritura – ENLEC, 2017	61
2.1.5 Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)	64
2.1.6 DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	66
2.2 Conclusiones del diagnóstico de la situación actual	67
III. PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE LEOBE	69
3.1. Problema público	74
3.2 Población objetivo	75
3.3. Árbol de problemas	77
3.4 Articulación intersectorial	78
3.5 Proceso de validación	79
IV. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE LEOBE	82
4.1 Objetivo general	82
4.2 Objetivos específicos	82

V. MARCO CONCEPTUAL	84
5.1 Enfoques de la política de LEOBE	85
5.1.1 Enfoque de capacidades	85
5.1.2 Enfoque de derechos	85
5.1.3 Enfoque diferencial e interseccional	87
5.1.4 Enfoque de transversalidad	89
5.2 Principios rectores de la política	90
5.3 Campos de acción de la política de LEOBE	91
5.3.1 La lectura	92
5.3.2 La escritura	94
5.3.3 La oralidad	95
5.3.4 La biblioteca escolar	97
5.3.5 La promoción de la lectura, la escritura y la oralidad, un enfoque para la mediación	99
VI. LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA	101
6.1 Desarrollo y fortalecimiento de las bibliotecas escolares en las instituciones educativas oficiales del país para responder a las necesidades de la comunidad educativa y promover el desarrollo de capacidades de acceso al conocimiento, la apropiación de la cultura escrita y el desarrollo de una oralidad plena.	101
6.2 Desarrollo de capacidades de educadores, bibliotecarios, padres, madres y cuidadores como mediadores en los procesos de lectura, escritura y oralidad, para favorecer el acceso y apropiación de la cultura escrita y el desarrollo de una oralidad plena	102
6.3 Acceso a múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad, desde la primera infancia y a lo largo del curso de vida para favorecer su apropiación y transversalidad	103
6.4 Gestión del conocimiento y la investigación alrededor de la cultura oral y escrita y la biblioteca escolar, para favorecer los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las prácticas de lectura, escritura y oralidad en el país	104
VII. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	105
VIII. ANEXOS	107
Anexo A: Plan de acción	108
Anexo B: Encuesta sobre preferencias de prácticas LEOBE entre NNAJ	115
Anexo C: Experiencias internacionales	123
Anexo D: Marco normativo	133
REFERENCIAS CITADAS	145

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Líneas estratégicas, proyectos y objetivos del PNLEO en el MEN	23
Tabla 2. Resultados Evaluar para Avanzar. Junio 2022	30
Tabla 3. Descripción de los procesos evaluados en lenguaje. Pruebas SABER 3°, 5° y 9°.	43
Tabla 4. Descripción de los componentes evaluados en lectura. Pruebas SABER 3°, 5° y 9°	44
Tabla 5. Descripción de los niveles de desempeño en lectura y escritura. Pruebas SABER 3°, 5° y 9°	45
Tabla 6. Descripción de los niveles de desempeño en lectura crítica. Pruebas SABER 11°	48
Tabla 7. Competencias medidas en la prueba de lectura crítica SABER 11°	50
Tabla 8. Niveles de desempeño en lectura crítica prueba SABER PRO	54
Tabla 9. Niveles de desempeño en producción escrita prueba SABER PRO	55
Tabla 10. Niveles de desempeño en licenciaturas prueba SABER PRO 2018	56
Tabla 11. Niveles de desempeño en Educación Infantil prueba SABER PRO 2018	57
Tabla 12. Desviación estándar prueba SABER PRO 2019-2021	57
Tabla 13. Niveles de desempeño en lectura. Prueba PISA	59
Tabla 14. Articulación intersectorial	79

ÍNDICE DE FIGURAS

Gráfico 1. Existencia de biblioteca escolar	36
Gráfico 2. Bibliotecas escolares por zona	37
Gráfico 3. Bibliotecas escolares con servicio de electricidad y conexión a internet	38
Gráfico 4. Bibliotecas escolares con y sin internet por regiones	38
Gráfico 5. Mobiliario en las bibliotecas escolares	38
Gráfico 6. Existencia de libros en los establecimientos educativos por zonas	39
Gráfico 7. Frecuencia de actualización de la colección de libros	39
Gráfico 8. Tipos de material existente en los establecimientos educativos	40
Gráfico 9. Existencia de un bibliotecario escolar exclusivo por número de estudiantes matriculados en los establecimientos educativos	40
Gráfico 10. Formación académica máxima de la persona encargada de la biblioteca escolar	41
Gráfico 11. Formación académica máxima de la persona encargada de la biblioteca Escolar por zonas	41
Gráfico 12. Prueba Saber 3°, 5°, y 9° - 2014-2017	47
Gráfico 13. Niveles de desempeño en la prueba de lectura crítica Saber 11 - 2015-2020	49
Gráfico 14. Resultados Calendario A. Prueba Saber 11 de lectura- 2021	51
Gráfico 15. Resultados Calendario B. Prueba Saber 11 de lectura crítica - 2021	52
Gráfico 16. Puntaje promedio comparativo en lectura - Prueba PISA 2006-2018	60
Gráfico 17. Gusto por la lectura en personas mayores de 5 años	61

Gráfico 18. Gusto por la lectura en niños y niñas menores de 5 años	62
Gráfico 19. Gusto por la escritura en personas mayores de 12 años	62
Gráfico 20. Tipo de textos que escriben las personas mayores de 12 años	63
Gráfico 21. Visita a bibliotecas de mayores de 5 años en 2017	63
Gráfico 22. Tipo de biblioteca visitada por mayores de 5 años en 2017	64
Gráfico 23. Tasa de analfabetismo promedio en Colombia en 2020	66
Gráfico 24. Tasa de analfabetismo por género en Colombia en 2020	66
Gráfico 25. Participación en las mesas técnicas territoriales	70
Gráfico 26. Insumos para el análisis	77
Gráfico 27. Participación en consulta de validación	80

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

SIGLA	DESCRIPCIÓN
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENLEC	Encuesta Nacional de Lectura y Escritura
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IFLA	Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas
INCI	Instituto Nacional para Ciegos
INSOR	Instituto Nacional para Sordos
LEO	Lectura, escritura y oralidad
LEOBE	Lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares
MEN	Ministerio de Educación Nacional
NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes
NTC	Norma Técnica Colombiana
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PLEOBE	Política de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares
PNLB	Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas
PNLEO	Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad
PTA	Programa Todos a Aprender
RNBP	Red Nacional de Bibliotecas Públicas
SNCTI	Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación

INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares (LEOBE) establece orientaciones e instrumentos para fortalecer el desarrollo de capacidades en lenguaje de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas del país que hoy enfrentan barreras en el acceso al conocimiento y a la configuración de su universo social y cultural en relación e interacción con otros sujetos culturales, en sus comunidades y en la sociedad global (MEN, 1998), debido a dificultades en la comprensión y escritura de textos, así como en el ejercicio de una oralidad plena, tanto en el contexto escolar como en las dinámicas de la vida cotidiana.

El desarrollo de capacidades en lenguaje contribuye al ejercicio del derecho a comunicarse como sujetos activos en la sociedad, y es un factor transversal de la calidad educativa, ya que favorece la culminación de la trayectoria escolar completa al fortalecer el desarrollo de procesos de pensamiento para socializar, aprender, significar y ejercer ciudadanía, todo lo cual incide en el relacionamiento emocional y social, y en el acceso a más y mejores oportunidades de inserción laboral y de movilidad social.

La Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares (LEOBE) fue aprobada por el gobierno nacional a través de la expedición del documento CONPES 4068¹, del 20 de diciembre de 2021, cuyo plan de acción y seguimiento (PAS) será implementado entre 2022 y 2030², con un presupuesto de 498.954 millones de pesos (DNP, 2021).

Esta Política de LEOBE se formuló paralelamente a la Política de Recursos Educativos (PRE), la que también hace énfasis en la importancia de la cultura oral y escrita para los procesos formativos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes durante su trayectoria educativa y a lo largo de la vida. De igual manera, la PRE considera la biblioteca escolar como importante escenario pedagógico para la expansión de los currículos y la dinamización del proceso de enseñanza y aprendizaje, mediante la disposición suficiente, pertinente y diversa de acervos bibliográficos y otros recursos educativos.

El presente documento contiene la base conceptual y teórica de la política de LEOBE y del documento CONPES 4068, además de presentar su proceso de formulación, llevado a cabo entre 2019 y 2021. Está dirigido a formuladores de políticas públicas y tomadores de decisión en campos relacionados con la lectura, la escritura, la oralidad y las bibliotecas; a investigadores, docentes, directivos, secretarías de educación, instituciones de educación superior, centros de investigación y otras entidades oficiales y privadas que adelantan proyectos relacionados en el campo educativo.

A lo largo de siete secciones que abarcan la totalidad del proceso de conceptualización y formulación de la política se exponen, en el primer capítulo, los antecedentes de Colombia

1 Departamento Nacional de Planeación (2021). Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4068.pdf>

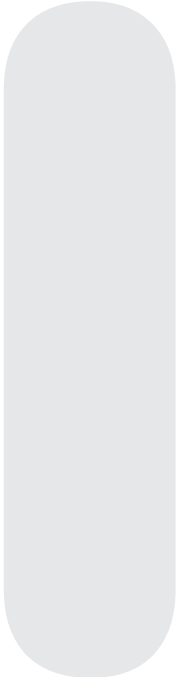
2 Departamento Nacional de Planeación (2021). Anexo A. PAS 4068. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/Anexo%20A.%20PAS%204068.xlsx>

en el fomento a la lectura y escritura y en el desarrollo de bibliotecas escolares, incluyendo algunos antecedentes internacionales que se han tomado como referentes para esta política. A continuación, en el segundo capítulo se presenta un diagnóstico de la situación actual que permite situar el problema público en sus diferentes dimensiones, lo que da justificación a la formulación de una política pública nacional, dada la necesidad de atender las situaciones detectadas en el diagnóstico. Posteriormente, en el tercer capítulo, se da cuenta del proceso de formulación de la política en sus fases de consulta pública, identificación del problema y validación del proceso, explicitando los criterios con los que se definió la población objetivo.

Estos tres primeros capítulos dan cuenta de la etapa analítica llevada a cabo durante dos años (2019 y 2020) y ofrece los elementos necesarios para su conceptualización y formulación dando cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022. Como parte de las consideraciones que fueron tenidas en cuenta en este proceso, es preciso mencionar que la formulación de la política de LEOBE coincidió con la pandemia generada por el COVID-19 y con las condiciones que impuso esta emergencia entre 2020 y 2021, lo cual implicó observar y analizar aspectos que impactaron los procesos educativos y las prácticas de lectura, escritura y oralidad, así como algunas lecciones aprendidas que se derivaron de las medidas y recursos adoptados para enfrentar tales situaciones, a las cuales se hace referencia a lo largo del documento.

A partir de las tres secciones mencionadas, que corresponden a la etapa de análisis y formulación, se continúa con las cuatro secciones finales que corresponden al desarrollo conceptual y estratégico de la política de LEOBE, en las que se establecen, en el cuarto capítulo, los objetivos, tanto general como específicos, que indican la intencionalidad que guía a la política; en el capítulo cinco se expone el marco conceptual en el que se incluyen los enfoques que orientan la política, sus principios rectores y los campos de acción definidos; el sexto capítulo presenta las cuatro líneas estratégicas a través de las cuales se llevará a cabo el desarrollo mismo de la política de LEOBE. Por último, en el capítulo siete, se hace mención a los mecanismos de seguimiento y evaluación de la política establecidos por el Departamento Nacional de Planeación, entidad que tiene a cargo esta tarea para todas las políticas públicas y para verificar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo planteado por el Gobierno Nacional.

Finalmente, como parte del texto se incluyen los anexos, los cuales complementan y detallan información clave a la que se hace mención a lo largo del documento, tales como el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) establecido para la implementación de la política de LEOBE entre 2022 y 2030; los resultados de una encuesta realizada en 2021 a niños, niñas, adolescentes y jóvenes sobre sus preferencias respecto a las prácticas de lectura, escritura, oralidad y uso de la biblioteca escolar; un recuento de experiencias internacionales sobre programas y políticas relacionadas con los campos de acción de la política LEOBE que fueron tenidos en cuenta como referentes en el proceso de formulación; y, por último, el marco normativo que se considera de relevancia para la política.



ANTECEDENTES

Colombia tiene una larga historia de acciones, programas, planes y disposiciones legales para fomentar la lectura y la escritura, y para constituir y fortalecer las bibliotecas. Desde 1767, año en que se creó la Real Biblioteca Pública de Santafé, una de las más antiguas de América, con una colección superior a cuatro mil libros expropiados a la comunidad jesuita por orden del rey Carlos III, y que es el origen de nuestra actual Biblioteca Nacional de Colombia, las acciones y políticas educativas y culturales orientadas a la expansión y fortalecimiento de las bibliotecas en el país no han cesado y han estado orientadas al fomento de la lectura entre la población colombiana.

Como se menciona en el documento *Avances y resultados del Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad "Leer es mi cuento" 2019-2022*:

El fomento a la lectura y el desarrollo de las bibliotecas han hecho parte de las políticas educativas y culturales del Estado colombiano desde 1930, como un elemento esencial para concretar y expresar el Estado social de derecho. Desde entonces, las prácticas relacionadas con la lectura han tenido cabida en los planes de desarrollo tanto nacionales como territoriales, especialmente en los últimos quince años. (MEN – MINCULTURA, 2022, p. 15)



Efectivamente, a partir de las reformas de la República Liberal de los años treinta del siglo pasado se dio inicio al proyecto *Bibliotecas Aldeanas*, un hito en Colombia, dado su alcance para beneficiar con bibliotecas públicas y sus dotaciones bibliográficas a los municipios del país, un proyecto que estuvo enmarcado en el contexto histórico y en la visión cultural de la época, con un enfoque orientado a la configuración de una identidad nacional y de alfabetización de la población, con especial énfasis en la ruralidad, y que determinó, desde entonces, la obligatoriedad

de la educación básica. Durante las siguientes décadas (años 1940, 1950 y 1960), el sistema educativo siguió su desarrollo a través de la reorganización del Ministerio de Educación para ampliar la cobertura de la formación básica primaria, con la meta de erradicar el analfabetismo en el país. Estas medidas tuvieron como resultado el crecimiento de la población estudiantil y en razón de ello se hizo evidente la necesidad de impulsar el desarrollo de la infraestructura de las instituciones educativas. Es así como, entre los años 1970 y 1990 del siglo pasado, muchas de las acciones del Estado se enfocaron en el fortalecimiento de las bibliotecas públicas y escolares, bajo la premisa de ampliar cada vez más las posibilidades de acceso a la lectura, al conocimiento y a la cultura a través de los libros, para la mayor cantidad de población posible.

Entre aquellos tempranos años del siglo XX y la presente Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares, casi cien años después, han sido muchas y diversas las experiencias e iniciativas estatales que se han implementado a nivel nacional y territorial, tanto desde el sector de la cultura como desde el sector de la educación. Desde entonces, la experiencia acumulada es extensa y los aprendizajes son innumerables. Así, el énfasis de los comienzos, que recayó casi de manera exclusiva sobre las bibliotecas, se enriqueció a partir de finales del siglo XX con los enfoques de fomento y promoción de la lectura, lo que hizo necesario dar cabida a una “dimensión más amplia que es la educación en el lenguaje [que abarca diversas prácticas]: la escrituralidad (leer - escribir), la oralidad (escuchar - hablar), la

visualidad (ver - representar)” (Álvarez, 2021). Este periodo se sintetiza como sigue:

A partir de la década de los 90 en el sector Cultura se consolidaron políticas de largo aliento a través de la formulación de planes nacionales de lectura. En 1992 se implementó el Plan Nacional de Lectura “Es rico leer”, que tenía entre sus objetivos dotar a municipios carentes de servicios bibliotecarios con colecciones bibliográficas, reforzar los servicios en las bibliotecas existentes y descentralizar los servicios de estas bibliotecas.

En 1996, Colcultura lanzó el programa “Colombia crece leyendo”, cuyo propósito consistió en posicionar, fortalecer y apoyar la creación de las bibliotecas públicas, concibiéndolas como instrumentos de educación y desarrollo social para el crecimiento del país. Este programa piloto se reconoce como uno de los antecedentes de la subsecuente formulación y ejecución de los planes nacionales de lectura. (MEN – MINCULTURA, 2022, p. 15)

En esta sección de antecedentes de la política de LEOBE se recogen, en orden cronológico, trayectorias y acciones que tuvieron lugar durante las últimas tres décadas del siglo XX, enfatizando en los hitos que fueron significativos en el sector de la educación –principalmente en lo relativo a las bibliotecas escolares– hasta la puesta en marcha del Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad “Leer es mi cuento” que, desde 2010 en el Ministerio de Cultura y desde 2011 en el Ministerio de Educación Nacional, ha amplificado el espectro estatal hacia esa dimensión de la educación en el lenguaje, como lo mencionaba el profesor Didier Álvarez. Cabe anotar que de ninguna manera las trayectorias y los hitos aquí mencionados

dan cuenta de manera exhaustiva de todas las iniciativas emprendidas en el país, pues, desde los años noventa, se han ido multiplicando las acciones tanto desde el sector estatal como desde el sector privado, y se ha dado lugar a muy fructíferas e interesantes articulaciones en el campo de la lectura, la escritura, la oralidad y las bibliotecas, para beneficio de toda la población colombiana.

El Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad (PNLEO) del Ministerio de Educación se aborda en mayor detalle, dado que es el articulador de muchas de las experiencias y antecedentes que han derivado en la presente Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares; como parte de este análisis de antecedentes se incluyen referencias a las acciones que se adoptaron desde el Ministerio de Educación y del propio PNLEO durante la pandemia de COVID-19 y que, indiscutiblemente, incidieron en la creación o adaptación de los diferentes proyectos y estrategias que dejaron como resultado muchas lecciones aprendidas que no fueron desconocidas en la formulación de la política de LEOBE y de su plan de acción.

Por último, se mencionan algunos antecedentes internacionales evaluados durante el proceso de formulación de la política de LEOBE a manera de referentes, en términos de considerar aciertos y desaciertos, precauciones, y, en suma, experiencias acumuladas que no son desestimables en estos procesos. Adicionalmente, dado que este proceso se ha adelantado en cooperación con el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), la visión sobre la región y los países miembros resulta de gran

valor tanto para nuestra política como para posibles procesos por venir en Colombia y en otros países.

1.1. Trayectoria de las bibliotecas escolares en Colombia³

Como se mencionó en la sección anterior, la gestión del Estado para el fortalecimiento, organización e impulso de las bibliotecas, tanto públicas como escolares, tiene una larga trayectoria en el país. Para el sector oficial, entre 1968 y 1997, esta labor la realizó Colcultura⁴, entidad que estuvo adscrita al Ministerio de Educación y tuvo a su cargo toda la gestión de la cultura en el país en sus diferentes caras y expresiones; fue durante su gestión que se puso en marcha, desde 1972, el Programa de bibliotecas público-escolares, uno de los hitos que impulsó las bibliotecas a lo largo de las siguientes dos décadas. Como ya se ha mencionado, hasta los años noventa el énfasis de los programas del Estado se concentró en crear las condiciones de acceso a la lectura a través de las bibliotecas para dar paso, desde entonces, a nuevos enfoques de dinamización y movilización de acciones de promoción y fomento, incluyendo la escritura y la oralidad.

3 Consulte en el Anexo C de este documento experiencias significativas de políticas y planes de lectura, escritura y bibliotecas a nivel internacional, que se analizaron como referentes para la formulación de la política de LEOBE.

4 El Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura) fue creado en 1968 como entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional y estuvo activo hasta 1997, cuando se expidió la Ley General de Cultura con la cual se creó el Ministerio de Cultura y se estableció la responsabilidad de un Sistema Nacional de Bibliotecas de Colombia, en cabeza de la Biblioteca Nacional.

Para dar una idea de esta trayectoria, específicamente en lo relativo a las bibliotecas escolares, a continuación se presentan algunos hitos que fueron relevantes durante el periodo que va de 1970 a 2010. A partir del Programa de bibliotecas público-escolares emprendido por Colcultura en 1972 en el contexto nacional, tuvieron lugar varias experiencias que contaron con el apoyo de diversos países y organizaciones, como se relacionan aquí de manera sucinta:

- *El Laboratorio de Literatura Infantil y Lectura de Colombia*, con el apoyo del gobierno de Canadá y la OEA, dio prioridad a la “formación y actualización de los docentes, así como [al inicio] de un proceso de construcción de criterios para la selección de los materiales que se adquirirían para las bibliotecas” (CERLALC, 2007, p. 20).
- La *Red de Bibliotecas Escolares* (1975), desarrollada por el Ministerio de Educación Nacional, en cooperación con el CERLALC y con el apoyo de la Escuela Interamericana de Bibliotecología de la Universidad de Antioquia, se centró en dos componentes: la realización de un inventario nacional de bibliotecas escolares y la capacitación de maestros bibliotecarios. “Posteriormente, el proyecto se presentó a la Unesco en búsqueda de financiación y se denominó *Capacitación profesional de bibliotecarios escolares para países de América Latina*” (CERLALC, 2007, p. 21).
- El *Programa Nacional de Bibliotecas Escolares de Colombia* surgió a partir de la reforma del sistema educativo y de la reestructuración del Ministerio

de Educación Nacional en 1976. En este programa se concibieron las bibliotecas escolares como un sistema en red que llegó a articular cerca de mil bibliotecas a nivel nacional, a través de los *Centros Experimentales Piloto*. Reviste gran importancia su carácter innovador en la concepción de la lectura en el entorno escolar y la función asignada a la biblioteca como puntal de la transformación de las prácticas lectoras entre la población escolar, además de la amplia cobertura nacional que llegó a alcanzar.

- Entre 1979 y 1981 se desarrolló el *Proyecto Multinacional de Bibliotecas Escolares*, impulsado por la OEA en Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela. A partir de esta experiencia se generó el documento denominado *Modelo flexible* para un sistema nacional de bibliotecas escolares (Castrillón, 1982), en el cual se recogió la experiencia de los cuatro programas y sirvió de base para la formulación de una propuesta “para la puesta en marcha y desarrollo de un programa de bibliotecas escolares para los demás países miembros de la organización” (CERLALC, 2007, p. 21).

El documento partió de un concepto de biblioteca escolar que pretendía superar los moldes de una visión tradicional y bibliotecológica y presentaba la biblioteca escolar como una institución que permitiera a la educación el cumplimiento de objetivos relacionados con su democratización y con la formación de lectores y escritores, entre otros. Ofrecía, además, diversas alternativas de organización de la biblioteca, así como de posibilidades de un programa cuya función principal era la de acompañar y asesorar

la creación de bibliotecas en los centros educativos y ofrecer algunas herramientas para su desarrollo. (CERLALC, 2007, p. 21)

- A partir de 1981, el desarrollo de las bibliotecas escolares sufrió un retroceso producto de la falta de una legislación que diera continuidad y sostenibilidad a los programas; solo hasta 1993 se registra el *Programa de Fortalecimiento de Bibliotecas Públicas y Escolares*, puesto en marcha por la Consejería para Medellín y la Biblioteca Pública Piloto, que establecía “la adquisición de 200.000 volúmenes de libros generales para 19 bibliotecas y se formuló la política para el desarrollo de colecciones” (Bedoya-Mazo, 2017, p. 292).
- En 2002 se creó el *Programa Bibliotecas Educativas*, como parte del Plan Iberoamericano de Lectura ILIMITA, consistente en la dotación de colecciones a las Escuelas Normales Superiores. En este programa, “la biblioteca escolar se entendía como parte integral del sistema educativo e instrumento del desarrollo del currículo mediante el fomento de la lectura para el acceso a la información y la formación de una actitud investigativa” (Bedoya-Mazo, 2017, p. 293).

De estas iniciativas es importante destacar el enfoque de la biblioteca escolar como agente articulador de las prácticas docentes y de la formación escolar de los estudiantes, dando a la lectura el papel relevante que tiene

en la formación integral, en tanto práctica transversal para el acceso al conocimiento y para el desarrollo de los objetivos curriculares. Adicionalmente, son notables los esfuerzos emprendidos por crear las redes de bibliotecas escolares a nivel nacional y con una mirada innovadora para la creación de redes internacionales, esfuerzos que aún no han tenido una suficiente evolución y constituyen parte de los retos que se esperan para el país en las próximas décadas. De estas experiencias hace acopio la política nacional de LEOBE que, en su plan de acción, se propone sentar las bases que contribuyan a su desarrollo.

La primera, y quizás una de las más importantes iniciativas para sentar las bases del desarrollo futuro de las bibliotecas escolares, fue el *Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares*, llevado a cabo por primera vez en el país entre 2019 y 2020 por el Ministerio de Educación Nacional, de manera simultánea con las consultas públicas realizadas para la formulación de la presente política de LEOBE. El *Diagnóstico* resulta un instrumento invaluable para conocer el estado actual de las bibliotecas en las instituciones educativas oficiales y para formular las acciones que es necesario emprender desde la política pública para impulsar de manera contundente el desarrollo de las bibliotecas escolares como uno de sus ejes estratégicos; el *Diagnóstico* es, pues, un hito importante, y el más reciente, para orientar la toma de decisiones de política pública en este campo⁵.

5 En el apartado 3.1.6: *Diagnóstico de la situación actual*, que hace parte de la justificación de la política de LEOBE, se detallan algunos de los resultados

1.2. El Ministerio de Cultura: nuevas trayectorias para las bibliotecas públicas

El Ministerio de Cultura se creó en 1997 con la Ley General de Cultura. Una de las funciones que le fueron asignadas fue la de desarrollar las bibliotecas públicas bajo la dirección de la Biblioteca Nacional de Colombia:

El Ministerio de Cultura, a través de la Biblioteca Nacional, es el organismo encargado de planear y formular la política de las bibliotecas públicas y la lectura a nivel nacional y de dirigir la Red Nacional de Bibliotecas Públicas. (Ley 397 de 1997)

La labor del Ministerio de Cultura ha representado grandes avances en el campo de la lectura, la escritura, la oralidad y las bibliotecas. Además del fortalecimiento y expansión de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas –que hoy alcanza un total de 1554 bibliotecas públicas y continúa en crecimiento–, y de gran cantidad de programas orientados a la población general en todo el territorio nacional, para la formulación de la política de LEOBE fueron particularmente relevantes tres importantes referentes:

- El CONPES 3222 de 2003, que establece los lineamientos del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas,
- la Ley de Bibliotecas Públicas, “por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas” (Ley 1379 de 2010), y

- la Política de Lectura y Bibliotecas, de 2010.

Como antecedentes de la política de LEOBE estos son tres hitos importantes en términos institucionales y de normativas para el sector, pues la lectura, la escritura, la oralidad y las bibliotecas pasaron a ser objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo en cada gobierno; de allí la permanencia y estabilidad que ha tenido el PNLEO en el tiempo.

Este marco normativo e institucional que permitió poner en marcha el Plan Nacional de Lectura y Escritura⁶ “Leer es mi cuento” –desde 2010 en el Ministerio de Cultura y desde 2011 en el Ministerio de Educación–, recogió las experiencias acumuladas de varias décadas y, en sus más de diez años de operación, ha contribuido a robustecer el campo institucional del fomento de la lectura, la escritura, la oralidad y las bibliotecas en el país.

6 En su origen, el PNLE abarcó la lectura y la escritura como sus objetivos; no obstante, a lo largo de sus más de diez años de funcionamiento, se fueron incorporando estrategias y programas orientados a la oralidad. Fue así como, a partir de 2019, se formalizó esta dimensión ampliando su alcance “mediante el reconocimiento y la inclusión de la oralidad como un recurso universal, característico de todas las culturas y sociedades, que ha sido esencial en los procesos de transmisión cultural y de conocimiento [...]. Incluir la oralidad en igualdad de condiciones con la lectura y la escritura permite que el Plan reconozca y valore su papel en la supervivencia de la memoria y de las identidades individuales y colectivas mediante la palabra, la cual es móvil y opera como representación de múltiples generaciones y comunidades que no se sienten incluidas en las nociones tradicionales de la cultura escrita”. Así, el Plan “fortalece su carácter incluyente y su enfoque territorial y diferencial” (MEN – MINCULTURA, 2022, pp. 12-13).

1.3. El Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad “Leer es mi cuento” (PNLEO) en el Ministerio de Educación Nacional

Un año después de la promulgación de la Ley 1379 y de la publicación de la Política de Lectura y Bibliotecas por el Ministerio de Cultura, en 2011 el Ministerio de Educación Nacional dio inicio al *Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi cuento”*, dirigido específicamente a la población escolar del país.

Para poner este momento en contexto como antecedente de la política de LEOBE, es necesario precisar que el PNLEO –en cuanto programa de Estado y en cuanto el carácter transversal de las prácticas de lectura, escritura y oralidad implica que estas abarcan la totalidad de las experiencias de los ciudadanos e inciden en toda la población colombiana– se proyectó como una estrategia conjunta entre los dos ministerios. Sin embargo, las especificidades de la población que atiende cada entidad desde su misionalidad dificultaron la gestión integrada desde sus inicios; no obstante, pasados diez años de aprendizajes y experiencias acumuladas en cada sector, hoy es posible emprender una articulación estructural que se ve respaldada gracias a la política de LEOBE. Hay varias formas de interpretar y valorar los caminos divergentes que siguieron los dos ministerios en la ejecución del PNLEO durante sus primeros diez años; ahora bien, a la luz de las trayectorias que se han analizado en los apartados anteriores, es posible comprender que las necesidades del país requerían soluciones sectoriales en un inicio y que solo tras su fortalecimiento desde

la institucionalidad y desde la normativa necesaria se podría llegar a la convergencia, como se comenzó a abordar durante el periodo 2019-2022:

De acuerdo con los resultados de la *Evaluación de impacto y resultados del Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi cuento”*, realizada por el Departamento Nacional de Planeación en 2018, una de las principales deudas del Plan a lo largo de sus años de implementación ha sido la dificultad de articular, coordinar y desarrollar acciones conjuntas intersectoriales entre educación y cultura que lo potencien tanto a nivel nacional como regional. En este sentido, una de las principales apuestas durante este cuatrienio es la articulación entre bibliotecas públicas, bibliotecas escolares y bibliotecas comunitarias, el diseño intersectorial del plan, la definición de acciones y metas conjuntas, así como el acompañamiento a las regiones para la formulación de planes locales de lectura de carácter intersectorial. (MEN – MINCULTURA, 2022, pp. 11-12)

Ahora bien, el PNLEO en el Ministerio de Educación Nacional ha desempeñado el papel de articulador entre los aprendizajes curriculares de la lengua escrita durante las trayectorias educativas de los estudiantes y las prácticas socioculturales de la lectura, la escritura y la oralidad, tanto en el entorno escolar como en la vida personal y social de la comunidad educativa, es decir, abarca todo un conjunto de experiencias a partir del uso de la lengua desde la multiplicidad y la diversidad de los lenguajes simbólicos, comunicativos y expresivos que se ponen en práctica en la vida personal, familiar y comunitaria.

En tal sentido, el PNLEO en el Ministerio de Educación hace parte hoy de la Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media, como una de las secciones de la

Subdirección de Fomento de Competencias. En esta estructura organizacional, el PNLEO tiene a cargo impulsar estrategias y proyectos en las entidades territoriales para fortalecer sus capacidades técnicas, operativas y de gestión para apoyar su labor de promover la lectura, la escritura y la oralidad, así como fortalecer y dinamizar las bibliotecas escolares en las instituciones educativas de sus territorios, de allí que sea el PNLEO el programa articulador de la política de LEOBE.

A lo largo de diez años de trabajo ininterrumpido, el PNLEO ha trabajado con el objetivo de promover la lectura, la escritura y la oralidad como prácticas socioculturales que favorezcan las capacidades de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas para participar en situaciones comunicativas diversas, mejorar sus capacidades en lenguaje, fortalecer sus proyectos de vida y contribuir a su desarrollo integral, para lo cual ha avanzado en los siguientes objetivos específicos⁷:

1. Formular e implementar políticas, lineamientos y acciones estratégicas a nivel nacional y territorial que fortalezcan las bibliotecas escolares y la práctica de la lectura, la escritura y la oralidad como ejes centrales de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

2. Contribuir a la cualificación de educadores, bibliotecarios y mediadores de lectura, escritura y oralidad mediante

procesos de formación y acompañamiento que contribuyan a la apropiación de la cultura oral y escrita de la comunidad educativa.

3. Movilizar la creación de espacios, programas y proyectos de lectura y escritura que se integren de manera significativa a la vida escolar y cotidiana de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de contextos urbanos y rurales.

4. Ampliar el acceso al libro y otros materiales de lectura de calidad, en diversos formatos y plataformas, en los establecimientos educativos oficiales, bibliotecas escolares, en el hogar y en espacios no convencionales.

5. Fomentar la producción, circulación y difusión de contenidos locales y propios de grupos étnicos del país que reconozcan y potencien su diversidad cultural, étnica y lingüística.

6. Vincular al PNLE a diversos sectores, aliados públicos, privados y cooperantes internacionales, para ampliar su alcance y resultados.

Todos estos avances del PNLEO en el Ministerio de Educación han sido agrupados en cuatro líneas estratégicas de trabajo, cada una de ellas con proyectos específicos que se relacionan a continuación⁸:

⁷ Para mayor claridad en la comprensión de las líneas estratégicas, los proyectos y cómo estos se cruzan con los objetivos específicos del PNLEO, vea la tabla 1, más adelante en esta sección.

⁸ La descripción detallada de cada línea y de sus

1.3.1 Gestión y desarrollo de políticas e instrumentos

Diseño e implementación de estrategias y condiciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación, mediante la definición de políticas e instrumentos asociados a los procesos de lectura, escritura y oralidad que conduzcan a la calidad, pertinencia, cobertura, diversidad e inclusión de estas prácticas y de la biblioteca escolar, así como a la estructuración de estrategias que garanticen su sostenibilidad, la territorialización de las acciones, el seguimiento y la evaluación. Los proyectos asociados a esta línea son:

- Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares
- Política de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares (PLEOBE)
- Política de Recursos Educativos (PRE)
- Planes Territoriales de Lectura, Escritura y Oralidad

1.3.2. Renovación de prácticas pedagógicas

Desarrollo de estrategias de cualificación dirigidas a docentes, bibliotecarios escolares y mediadores⁹ para fortalecer sus

proyectos se puede consultar en el capítulo 10 del documento *Avances y resultados del Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad “Leer es mi cuento” 2019-2022* (MEN-MINCULTURA, 2022).

9 El concepto de mediación y de mediador en los procesos de formación de lectores, escritores,

capacidades en la formación de lectores, escritores hablantes y escuchas autónomos y críticos, así como generar procesos de reflexión pedagógica, de innovación educativa y de renovación de prácticas asociadas a la lectura, la escritura y la oralidad en el aula, la biblioteca escolar y en espacios no convencionales que vinculen a la comunidad. Esta línea se implementa a través de programas presenciales, remotos y virtuales. Los proyectos asociados son:

- Programa de acompañamiento presencial “Vive tu Biblioteca Escolar”
- Curso virtual “Lecturas al aula”, dirigido a docentes de educación inicial y preescolar
- Programa de formación e implementación de “Tertulias Dialógicas Literarias”
- Cursos virtuales de Biblioteca Escolar, Promoción de lectura y escritura

1.3.3. Acceso a materiales de lectura

Disponibilidad y acceso a materiales de lectura impresos, digitales y multimodales de literatura colombiana, étnica y universal, libros informativos y de referencia para robustecer las colecciones con las que cuentan las instituciones educativas. La dotación se articula con los procesos de formación de

hablantes y escuchas se deriva del enfoque sociocultural y transversal en el que se ha basado desde sus inicios el PNLEO, cuya fuente son los Lineamientos Curriculares de Lengua Castellana (MEN, 1998). Para mayor amplitud en la definición de estos dos conceptos, vea el capítulo 5, “Marco conceptual”, en este documento.

docentes para generar estrategias concretas de mediación de lectura y su apropiación en los procesos de enseñanza y aprendizaje. De este modo, se fortalecen los ambientes de aprendizaje e interacción para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, como la biblioteca escolar, la digital y la de aula, se generan las condiciones para lograr mayor transversalidad de las prácticas letradas en la escuela, así como ampliar los acervos de lectura de los estudiantes, los docentes y la comunidad educativa. Los proyectos asociados a esta línea son:

- Dotación de colecciones bibliográficas para bibliotecas escolares
- Dotación de colecciones de aula para la primera infancia
- Biblioteca Digital Colombia Aprende (BDCA)
- Colección bilingüe Territorios Narrados
- Salas de lectura de primera infancia

de la comunidad educativa. Los proyectos asociados a esta línea son:

- Programa radial de promoción de lectura y conversación “Historias en AltaVoz”
- Concurso Nacional de Escritura “Colombia Territorio de Historias”
- Identificación y fortalecimiento de experiencias significativas: “Palabras en Movimiento”
- Escritores e ilustradores al aula

1.3.4. Movilización de acciones de lectura, escritura y oralidad

Desarrollo de estrategias alrededor de la lectura, la escritura y la oralidad que contribuyan a la divulgación y circulación del conocimiento universal, nacional y local, así como a la generación e identificación de experiencias alrededor de la cultura oral y escrita y las bibliotecas escolares, que favorezcan la expresión creativa y literaria

Tabla 1. Líneas estratégicas, proyectos y objetivos del PNLEO en el Ministerio de Educación Nacional

Líneas	Proyectos	Objetivos específicos del PNLEO					
		1	2	3	4	5	6
Gestión y desarrollo de políticas e instrumentos	Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares	●	●		●		
	Política de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares (PLEOBE)	●	●	●	●	●	●
	Política de Recursos Educativos (PRE)	●			●	●	
	Planes Territoriales de Lectura, Escritura y Oralidad	●	●		●		●
Renovación de prácticas pedagógicas	Programa de acompañamiento presencial “Vive tu Biblioteca Escolar”	●	●	●			●
	Curso virtual “Lecturas al aula”, dirigido a docentes de educación inicial y preescolar		●	●			
	Programa de formación e implementación de “Tertulias Dialógicas Literarias”		●	●			●
	Cursos virtuales de Biblioteca Escolar, Promoción de lectura y escritura		●	●			●
Acceso a materiales de lectura	Dotación de colecciones bibliográficas para bibliotecas escolares				●		
	Dotación de colecciones de aula para la primera infancia				●		
	Biblioteca Digital Colombia Aprende (BDCA)		●	●	●		
	Colección bilingüe Territorios Narrados		●	●	●	●	
	Salas de lectura de primera infancia	●		●			
Movilización de acciones de lectura, escritura y oralidad	Programa radial de promoción de lectura y conversación “Historias en AltaVoz”		●	●	●		
	Concurso Nacional de Escritura “Colombia Territorio de Historias”		●	●			
	Identificación y fortalecimiento de experiencias significativas: “Palabras en Movimiento”		●	●			
	Escritores e ilustradores al aula		●	●			

Fuente: Elaboración propia.

Objetivos específicos del PNLEO	
1	Formular e implementar políticas, lineamientos y acciones estratégicas a nivel nacional y territorial que fortalezcan las bibliotecas escolares y la práctica de la lectura, la escritura y la oralidad como ejes centrales de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
2	Contribuir a la cualificación de educadores, bibliotecarios y mediadores de lectura, escritura y oralidad mediante procesos de formación y acompañamiento que contribuyan a la apropiación de la cultura oral y escrita de la comunidad educativa.
3	Movilizar la creación de espacios, programas y proyectos de lectura y escritura que se integren de manera significativa a la vida escolar y cotidiana de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de contextos urbanos y rurales.
4	Ampliar el acceso al libro y a otros materiales de lectura de calidad, en diversos formatos y plataformas, en los establecimientos educativos oficiales, bibliotecas escolares, en el hogar y en espacios no convencionales.

Objetivos específicos del PNLEO	
5	Fomentar la producción, circulación y difusión de contenidos locales y propios de grupos étnicos del país que reconozcan y potencien su diversidad cultural, étnica y lingüística.
6	Vincular al PNLEO a diversos sectores, aliados públicos, privados y cooperantes internacionales, para ampliar su alcance y resultados.

1.4. Estrategias implementadas durante la pandemia de COVID-19

Con ocasión de la emergencia sanitaria que impuso la pandemia de COVID-19, durante 2020 y 2021 el Ministerio de Educación Nacional desarrolló una serie de recursos y apoyos para responder a la contingencia del aislamiento sanitario que implicó la suspensión de las clases presenciales en todos los colegios del país, en un esfuerzo por mantener la calidad educativa y evitar el rezago en la formación de los estudiantes.

El PNLEO hizo lo propio para respaldar este objetivo del Ministerio, entendiendo no solo que las capacidades en lectura y escritura debían reforzarse para el desenvolvimiento de los estudiantes en un escenario de virtualidad de la enseñanza —y por cuanto son la base del aprendizaje en todas las áreas del conocimiento—, sino que las capacidades relativas a la oralidad, es decir, el habla y la escucha, así como las relativas a la visualidad, o sea, ver y representar (Álvarez, 2021) adquirirían un inusitado protagonismo en virtud de la contingencia.

Visto lo anterior, durante la formulación de la política de LEOBE se abordaron varios momentos de observación y análisis de tales medidas. Esto permitió establecer, a manera de antecedentes, algunas dimensiones que deberán considerarse de manera

permanente como lecciones aprendidas, reconociendo que también se evidenciaron carencias estructurales que es necesario tomar en consideración, como se analizará más adelante.

Dimensiones a reforzar como lecciones aprendidas¹⁰:

- La multimodalidad y las modalidades híbridas de la enseñanza-aprendizaje, incluyendo la combinación de recursos digitales y análogos como la radio y la televisión.
- La participación activa de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la toma de decisiones relativas a su educación.

¹⁰ La información que se presenta aquí se recabó con base en entrevistas a docentes de diferentes regiones del país durante el mes de abril de 2021. Se les preguntó a los docentes sobre las estrategias adoptadas en sus instituciones educativas y sobre las lecciones aprendidas a partir de las mismas durante la etapa de virtualidad. La información aportada por los docentes coincide mayoritariamente con las recomendaciones de la CEPAL en el documento Los retos y oportunidades de la educación secundaria en América Latina y el Caribe durante y después de la pandemia (Laura Rodríguez, 10 de diciembre de 2021. <https://www.cepal.org/es/enfoques/retos-oportunidades-la-educacion-secundaria-america-latina-caribe-durante-despues-la>).

- El involucramiento de las familias en los procesos de estudio de sus hijos e hijas a través de una comunicación dinámica y permanente entre los docentes y los padres, madres y cuidadores.
- La formación de docentes en el uso de las herramientas tecnológicas y de los contenidos digitales con enfoque pedagógico y como apoyo a las didácticas en el aula.
- La atención y cuidado del bienestar emocional y la salud mental de estudiantes y docentes.
- La flexibilización de los modelos educativos y de la evaluación, especialmente en el retorno a la presencialidad en la pospandemia, con el fin de emprender acciones para nivelar a los estudiantes tras dos años de ausencia de las aulas.
- El reconocimiento de lo territorial como punto de partida para el diseño de contenidos curriculares desde la integración de las áreas del conocimiento. Dicho reconocimiento llevó a cuestionar la inversión en libros de texto, pues no dan cuenta de las particularidades contextuales de los territorios, además de tener un carácter fungible que reduce su duración a un año escolar. La propuesta sobre lo territorial y contextual incluye transformar los criterios del MEN sobre las dotaciones bibliográficas y de

recursos educativos, para dar prioridad a libros informativos y de literatura que favorezcan la investigación, más que la guía escolar.

Las siguientes son algunas de las estrategias exitosas que fueron adoptadas durante la pandemia por el Ministerio de Educación y el PNLEO. Están orientadas a mantener el acceso a recursos y contenidos de calidad y a fortalecer las capacidades en la lectura, la escritura y la oralidad entre los estudiantes, así como los apoyos a docentes y mediadores, que se toman para esta política de LEOBE como antecedentes a ser considerados en el diseño de sus acciones:

- ***Profe en tu casa.*** Es un programa de televisión realizado en alianza entre el MEN, MINTIC y RTVC, que se transmite diariamente por el canal Señal Colombia a nivel nacional, favoreciendo a las comunidades que no cuentan con conectividad a Internet, pero sí tienen acceso a la señal de televisión. Fue diseñado y puesto al aire desde el 16 de marzo de 2020, a raíz de la suspensión de las clases presenciales en todos los colegios del país y ha resultado ser una alternativa muy efectiva, pues permite acceder a la mayor parte del territorio colombiano por medio de la televisión pública. Está dirigido a los niños y niñas, y ofrece, además, apoyo a docentes, familias y cuidadores en los procesos de enseñanza. *Profe en tu casa* fue nominado en la categoría “Estrategia de accesibilidad” a los Premios TAL, que reconocen las mejores propuestas de televisión pública en América Latina.

Tal como se cita en la descripción de la página web, Profe en tu casa “es un contenido que invita a planear nuevos modelos de acompañamiento pedagógico para las familias colombianas como respuesta al aplazamiento del ciclo académico por la pandemia del COVID-19. Se escuchará la voz de los ciudadanos, sus inquietudes y comentarios haciendo uso de todas las herramientas tanto digitales como análogas de nuestro país” (Señal Colombia. Disponible en: <https://www.misenal.tv/series/para-chicos/profe-en-tu-casa>).

Adicionalmente al programa de televisión, Señal Colombia ofrece la posibilidad de descargar la aplicación RTVCPlay para acceder a contenidos digitales adicionales. Este es un buen ejemplo de multimodalidad y de modalidad híbrida para la enseñanza-aprendizaje, que ha tenido excelentes resultados y continúa al aire, aun después del retorno de los estudiantes a la presencialidad.

- **Aprender Digital.** Esta es una recopilación de recursos digitales, guías imprimibles y herramientas diversas de apoyo a los procesos de formación de estudiantes de todas las edades y grados escolares, desde la primera infancia hasta preuniversitarios, en todas las áreas del conocimiento, tanto en escenarios de estudio en casa como en lugares con baja conectividad. Está dirigida principalmente a docentes, fa-

milias y cuidadores y surgió en el contexto de la pandemia como aporte del equipo del Portal Colombia Aprende para facilitar la ubicación de contenidos y el uso pedagógico de herramientas digitales y de comunicación como WhatsApp, Padlet para el trabajo colaborativo, herramientas de Google, etc. Cada uno de estos contenidos cuenta con guías e instructivos descargables e imprimibles para los docentes. Adicionalmente, cuenta con una sección de recursos externos recomendados, principalmente dirigidos a los estudiantes, en la que se incluyen audios de paisajes sonoros o arrullos y cantos para la primera infancia que permiten explorar la oralidad y la escucha, así como diversos contenidos de interés para los niños y niñas de grados más avanzados (MEN. Disponible en: <https://contenidos.colombiaaprende.edu.co/>).

- **Biblioteca Digital Colombia Aprende (BDCA).** La biblioteca digital fue una respuesta inmediata dada por el MEN a la crisis generada por la pandemia. Su objetivo es garantizar la disponibilidad de material de lectura para los niños, niñas y jóvenes en la virtualidad. Así mismo, se busca apoyar la labor docente contribuyendo a la calidad educativa en el nuevo entorno virtual. Se inició en marzo de 2020 y continúa prestando sus servicios de manera muy exitosa. Incluye eventos temáticos todos los meses, así como sesiones de capacitación para su uso y

aprovechamiento. Su cobertura abarca más de mil municipios, con más de diez mil usuarios entre estudiantes, familias, docentes, directivos y funcionarios de instituciones educativas oficiales. Entre los más de cinco mil títulos disponibles, que pueden leerse *online* u *offline*, cuenta con una colección de cerca de quinientos títulos de autores e ilustradores colombianos para todas las edades, incluyendo libros álbum para los primeros lectores (MEN. Disponible en: <https://bibliotecadigital.colombiaaprende.edu.co/>).

- *Historias en AltaVoz*. Es un programa radial de promoción de lectura y conversación que se transmite todos los jueves por Radio Nacional de Colombia. Se busca acercar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sus familias y docentes a los libros y las historias de la literatura universal y nacional en todos los géneros. Su propósito es animar a los mediadores, docentes y cuidadores a leer en voz alta y a conversar alrededor de los textos. Con ello, el programa llega a todo el territorio nacional sin necesidad de depender de la conexión a Internet. Sin embargo, todos los episodios también se encuentran alojados en la plataforma Colombia Aprende para acceder a ellos fuera del horario de transmisión radial. Adicionalmente, se ofrecen guías pedagógicas para usar estos contenidos como recurso educativo de apoyo al desarrollo de capacidades en la lectura, la escucha

y el diálogo (MEN. Disponible en: <https://www.colombiaaprende.edu.co/contenidos/coleccion/historias-en-altavoz>).

- *Colombia Territorio de Historias*. Se trata del Concurso Nacional de Escritura que se realiza anualmente y que, en el contexto de la pandemia contribuyó a la expresión literaria de los niños, niñas, jóvenes y personas adultas de la comunidad educativa. La expresión escrita demostró ser una gran aliada durante los meses de confinamiento para la comprensión de la situación emocional, histórica y comunitaria que vivieron los estudiantes y todo su entorno, con lo cual se fortalecieron las capacidades de escritura. Como se puede apreciar en los libros publicados con los textos de los ganadores de los años 2020 y 2021, los participantes demostraron una gran calidad en los géneros de cuento y ensayo en las categorías infantil, juvenil y adultos. A lo largo del año, además, se ofrecen conferencias de escritores con sus recomendaciones y consejos para la escritura, así como guías para apoyar a los docentes en la conducción de talleres de escritura. La importancia que adquirió el Concurso durante los dos años de la pandemia y los excelentes resultados que ha tenido en términos pedagógicos en torno a la escritura llevaron a que, como parte del plan de acción de la política de LEOBE se incluyera el diseño y puesta en marcha de una escuela de escritores con la que se busca dar mayor alcance

a la formación de los estudiantes en la escritura literaria (MEN. Disponible en: <https://concursonacionaldeescritura.colombiaaprende.edu.co/drupal/>).

- *Palabras en Movimiento.* Esta estrategia está orientada a incentivar la investigación e innovación en los docentes y mediadores a través de experiencias significativas de lectura en espacios no convencionales en cinco ejes temáticos. A través de convocatorias anuales, durante 2020 y 2021 se identificaron cerca de 800 proyectos innovadores que se postularon para recibir incentivos destinados a fortalecer sus iniciativas. Como apoyo a sus procesos, se diseñó un repositorio digital con herramientas pedagógicas, además de foros virtuales donde expertos en dichas líneas comparten conceptos y metodologías para que los maestros y mediadores fortalezcan o creen nuevos proyectos. A partir de 2022, Palabras en Movimiento se transformará en la Estrategia Nacional de Estímulos, inicialmente con dos líneas: Creación o fortalecimiento de redes de bibliotecas escolares a nivel territorial y Proyectos e iniciativas destacadas de fomento de la lectura, la escritura y la oralidad (MEN. Disponible en: <https://bit.ly/3PE6x1j>).
- *Escritores e ilustradores al aula.* El PNLEO mantenía una permanente

actividad de acercamiento de escritores e ilustradores con estudiantes. Durante la pandemia, debió cambiar la presencialidad y los desplazamientos por todo el territorio nacional a las opciones de la virtualidad. Así, se realizaron diversos encuentros con la participación de niños, niñas, docentes y familias de varias instituciones educativas y de varias regiones del país de manera sincrónica, buscando mantener el contacto “en vivo”. Como resultado, se encontró que al tener alojados estos encuentros en YouTube, los estudiantes continuaban teniendo acceso a la grabación, por lo que el alcance ha sido mayor.

- *Evaluar para Avanzar.* Desde que se decretó la suspensión de las clases escolares en todo el territorio nacional debido a la emergencia sanitaria por el COVID-19, el Ministerio de Educación inició el diseño de la estrategia *Evaluar para Avanzar* previendo la necesidad de atender las brechas en los aprendizajes que surgirían de esta situación. Con esta estrategia, desarrollada entre el MEN y el ICFES, se busca hacer una valoración del desarrollo cognitivo de los estudiantes entre los grados 3º y 11º. La valoración sigue los Estándares Básicos de Competencias (según los grados) en las áreas de matemáticas; competencias comunicativas en lenguaje; ciencias naturales; competencias ciudadanas; educación ambiental e inglés.

Adicionalmente, también valora sus habilidades socioemocionales, teniendo en cuenta sus contextos y ritmos de aprendizaje, así como su capacidad para enfrentar y manejar situaciones adversas como lo fue el periodo de confinamiento ocasionado por la pandemia de COVID-19. En síntesis, *Evaluar para Avanzar* es una herramienta de diagnóstico sobre los avances de los aprendizajes de los estudiantes que permite a los docentes hacer un seguimiento alumno por alumno. Un seguimiento más cercano enriquece sus prácticas pedagógicas y las hace más flexibles de acuerdo con los ritmos de cada estudiante. En ese sentido, *Evaluar para Avanzar* es una herramienta de fortalecimiento del liderazgo de docentes y directivos, quienes podrán potenciar los aprendizajes para así cerrar las brechas y rezagos que sufrieron los estudiantes durante la suspensión de las clases presenciales. Con esta estrategia, el Ministerio de Educación refuerza el valor de la evaluación formativa como un mecanismo que contribuye al mejoramiento de la calidad educativa y se constituye en un complemento de las pruebas de Estado, pues estas continúan teniendo carácter universal, mientras que *Evaluar para Avanzar* es optativa. Los directivos pueden inscribir a su institución educativa y los docentes pueden gestionar la participación de sus estudiantes, con lo cual les transmiten la importancia de valorar su propio desarrollo.

Evaluar para Avanzar incluye herramientas, capacitación y apoyos para:

- Valorar el aprendizaje de los estudiantes.
- Implementar planes académicos y pedagógicos a nivel territorial.
- Optimizar el acceso a recursos educativos.
- Acceder a acompañamiento e información de valor para el proceso.
- Fortalecer los ecosistemas de aprendizaje.
- Impulsar el trabajo colaborativo con las familias de los estudiantes.
- Fortalecer la práctica pedagógica.

Todas estas herramientas y capacitación se proporcionan a través de tres fases¹¹:

- La aplicación de una herramienta de evaluación formativa para identificar los avances y rezagos de cada niño o adolescente.
- El acompañamiento a los maestros para que apropien los resultados de esa evaluación y los traduzcan en planes de fortalecimiento académico.
- Mentorías y tutorías a los maestros para apoyar la calidad de sus procesos pedagógicos y educativos intencionados e innovadores.

11 Todas las herramientas y materiales de apoyo están disponibles en las páginas web del Ministerio de Educación Nacional y del ICFES: <https://colombiaaprende.edu.co/contenidos/coleccion/evaluar-para-avanzar> y <https://www2.icfes.gov.co/web/guest/evaluarparaavanzar-3-11>

Durante 2022, con corte a junio, los resultados son muy satisfactorios. Demuestran que *Evaluar para Avanzar* está contribuyendo a fortalecer los procesos de enseñanza-aprendizaje y que tanto directivos como docentes y estudiantes han encontrado un apoyo de valor para los procesos educativos. Los siguientes son los resultados del último proceso de evaluación realizado en junio de 2022:

Tabla 2. Resultados Evaluar para Avanzar. Junio 2022.

Inscripciones (proceso junio 2022)	Aplicación de instrumentos de valoración (3° a 11°)
96 ETC inscritas con 1.085 municipios participando	3.382.2230 estudiantes con credenciales
11.384 establecimientos educativos	3.173.098 estudiantes que finalizaron al menos 1 instrumento de valoración
32.512 sedes de establecimientos educativos	1.625.184 que finalizaron todos los instrumentos de valoración
5.593.923 estudiantes inscritos	12.629.523 de instrumentos de valoración con una única aplicación, en total

Fuente: Elaboración propia.

De todas estas estrategias adoptadas para cubrir la situación que representó la etapa de confinamiento ocasionada por la pandemia de COVID-19, el balance es positivo en aspectos como el aprovechamiento de los recursos digitales, la optimización de recursos económicos para ampliar la cobertura, la creación de repositorios de acceso abierto y permanente, el involucramiento de las familias en los procesos de formación de sus hijos e hijas, la apertura de las experiencias de aula hacia las experiencias cotidianas de los estudiantes en otros espacios, entre otros. Sin desconocer la importancia del contacto personal y la convivencia que representa para los estudiantes la vida escolar, los resultados favorables de estas estrategias permiten plantear la posibilidad de combinar diversas formas de compartir y socializar, incluso entre comunidades educativas de regiones apartadas entre sí, que no sería posible llevar a cabo de manera presencial.

Ahora bien, estos aspectos que se mencionan como favorables también evidenciaron enormes desigualdades en el acceso a la tecnología; por ejemplo, la escasa conectividad en la ruralidad y ruralidad dispersa; el acceso reducido a dispositivos electrónicos o a su actualización frecuente, y el alto costo del servicio. Como lo plantea el texto *Desigualdades digitales* (Saavedra et al., 2021), el Estado deberá abordar estas problemáticas de manera perentoria, más aún después de la gran brecha que se hizo visible con la pandemia. Como lo plantea este estudio, la llamada brecha digital no se reduce a los aspectos materiales de la tecnología, sino que

devela las desigualdades multidimensionales relativas a los indicadores de pobreza, a la carencia de conocimientos o habilidades para el uso de la tecnología y de los contenidos digitales e, incluso, aspectos actitudinales que reflejan la desmotivación al no poder acceder a servicios, trámites ante el Estado, contenidos educativos, etc.:

En el contexto de la sociedad de la información, el estudio de la desigualdad económica nos conduce a precisar las diferencias en función de las condiciones del acceso efectivo a las tecnologías digitales, en concreto a Internet, su gran e indiscutible protagonista. El acceso a Internet visto y entendido como el medio para acceder a bienes y servicios, para el ejercicio de los derechos humanos, para la realización de actividades significativas, para aumentar la productividad y —en general— para concretar las promesas del desarrollo y de la participación efectiva en el progreso científico y sus beneficios. (Saavedra et al., 2021, p. 25)

La observación y análisis de esta situación durante la etapa de formulación de la política de LEOBE plantea las potencialidades a la vez que las necesidades de fortalecer las capacidades en lectura, escritura y oralidad de los estudiantes a lo largo de sus trayectorias escolares, teniendo en cuenta que el uso práctico, funcional y recreativo de la tecnología y de los recursos digitales es el contexto en el que tendrá lugar su desempeño como ciudadanos, en el presente y en el futuro inmediato. Por tal razón, la articulación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones es central en esta política para abordar asuntos estructurales, así como el fortalecimiento de las múltiples prácticas de la lectura, la escritura y la oralidad forman

parte de las acciones que serán emprendidas, según se establece en el Plan de Acción y Seguimiento de esta política¹².

1.5. Antecedentes internacionales

En el análisis de antecedentes internacionales respecto a los programas y políticas públicas de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares se evidenció que en la región iberoamericana no existen antecedentes de políticas en este campo en el sector educativo. En la mayoría de los casos estudiados, los países cuentan con programas de alcance nacional, casi siempre en cabeza de los sectores culturales, los cuales abarcan tanto las bibliotecas públicas como las bibliotecas escolares en un mismo enfoque para el país. Adicionalmente, se encontró que Colombia se configura como un país pionero, pues incluye en la política pública la escritura y la oralidad, así como la especificidad de la biblioteca escolar.

De los cuatro países que han desarrollado políticas públicas de lectura y bibliotecas en la región (Chile, Portugal, Brasil y Costa Rica) se tomaron las experiencias de Chile y Portugal como referentes, por su similitud con lo planteado para esta política de LEOBE en su enfoque y concepción, su carácter intersectorial y territorial, así como su impacto y sostenibilidad.

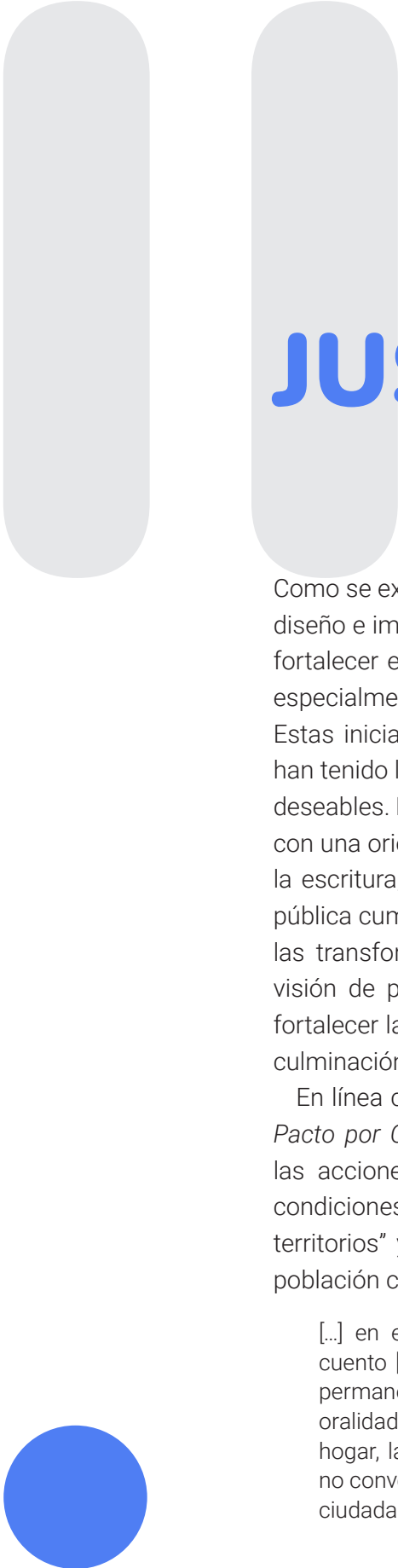
En el caso de Portugal, resultó relevante el análisis de la articulación entre bibliotecas escolares, públicas y universitarias, así como el nombramiento de profesores en el cargo de docente bibliotecario, incluyendo el sistema

¹² Vea el Anexo A, “Plan de Acción”, en este documento.

de selección, vinculación, competencias, formación y funciones para este cargo.

En el caso de Chile, resultaron relevantes para la política de LEOBE la estructura de su política y algunos aspectos que se tomaron en consideración para garantizar su sostenibilidad e implementación en el largo plazo¹³.

13 Para un análisis detallado de cada uno de los antecedentes internacionales tomados como referentes de la política de LEOBE, vea el Anexo C, "Experiencias internacionales", en este mismo documento.



JUSTIFICACIÓN

Como se expuso anteriormente, Colombia tiene una larga tradición en el diseño e implementación de planes, acciones y estrategias orientadas a fortalecer el acceso a la cultura escrita entre la población colombiana, especialmente a través de la creación de bibliotecas públicas y escolares. Estas iniciativas han sido múltiples y diversas, pero, en ocasiones, no han tenido la continuidad, la visión de largo plazo y el alcance que serían deseables. En relación con el sector educativo, hace falta un instrumento con una orientación estratégica y cohesionada en lo relativo a la lectura, la escritura, la oralidad y las bibliotecas, por tanto, la presente política pública cumple esta función de orientar, a través de acciones concretas, las transformaciones que se estiman necesarias como parte de una visión de país que busca fomentar las capacidades adecuadas para fortalecer la calidad educativa y la equidad en el acceso, permanencia y culminación de los procesos de formación escolar.

En línea con lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, pacto por la Equidad*, se estableció como una de las acciones orientadas a dar cumplimiento al objetivo de “Generar condiciones para la creación, circulación y acceso a la cultura en los territorios” y a la necesidad de “Fomentar los hábitos de lectura en la población colombiana”, la formulación de una política pública:

[...] en el marco del Plan Nacional de Lectura y Escritura: Leer es mi cuento [...] [se consolidará] una política pública que oriente la movilización permanente de la sociedad civil en torno a la lectura, la escritura y la oralidad, para transformar sus concepciones y prácticas en la escuela, el hogar, las bibliotecas escolares, las bibliotecas públicas y otros espacios no convencionales de encuentro con el libro, la cultura y la construcción de ciudadanía.

Desde el PNLE se aportará significativamente al fortalecimiento de las competencias comunicativas de los estudiantes de educación inicial, preescolar, básica y media, por medio de acciones que promuevan la disponibilidad y el acceso a diversos materiales de lectura y escritura pertinentes y de calidad, impresos y digitales, nuevos o existentes, dispuestos en espacios y tiempos escolares y extraescolares, así como la implementación de propuestas pedagógicas incluyentes y diversas, que aporten al cierre de brechas y a la construcción de los proyectos de vida de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y familias. Esta estrategia se vincula con los objetivos de calidad propuestos en la línea "Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos". (DNP, 2018, p. 734)

En tal sentido, la política de LEOBE se constituye en una agenda pública que favorece la acción interinstitucional a fin de establecer e implementar las directrices y lineamientos necesarios para garantizar la calidad, pertinencia, cobertura, inclusión y seguimiento a la consolidación de ecosistemas educativos innovadores, adaptativos y flexibles en los que se potencien las capacidades en lenguaje de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

2.1. Diagnóstico de la situación actual

El diagnóstico de la situación actual, en relación con el desarrollo de capacidades para el acceso y apropiación de la cultura oral y escrita en la comunidad educativa, así como la disposición de medios y entornos favorables para el adecuado despliegue de sus diversas prácticas, estuvo basado en los siguientes insumos de evaluación y medición (más adelante en esta misma sección se

detallan los datos de cada uno de los insumos evaluados que se mencionan a continuación):

- *Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares.* En 2020, el Ministerio de Educación realizó el primer diagnóstico sobre el estado de las bibliotecas escolares a nivel nacional. Como se mencionó en la sección anterior de antecedentes, las bibliotecas públicas y escolares han sido objeto de no pocas estrategias del Estado desde hace décadas para ampliar el acceso, principalmente a la lectura, a través de su fortalecimiento. Sin embargo, en lo que respecta a las bibliotecas escolares, no se había realizado en el país un diagnóstico de varias de las dimensiones que constituyen los factores de calidad de las bibliotecas en los entornos escolares. Estas dimensiones inciden en los procesos formativos de los estudiantes a lo largo de sus trayectorias educativas y, por tanto, en la calidad de la educación en Colombia. En este primer diagnóstico se evaluaron cinco dimensiones: infraestructura, integración administrativa, personal a cargo, recursos y materiales bibliográficos, y servicios bibliotecarios.
- *Pruebas SABER.* Estas son las pruebas estandarizadas que realiza periódicamente el Estado colombiano a través del ICFES (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación), la entidad a cargo del sistema evaluativo de la educación en el país. Estas pruebas se aplican a todos los estudiantes en diferentes niveles de su trayectoria

educativa y constituyen un insumo de gran importancia para monitorear la calidad de la educación en Colombia (que es el objetivo principal consignado en el Plan Decenal de Educación 2016-2026), de forma tal que sus resultados permiten orientar la toma de decisiones en las políticas públicas del sector y aplicar los correctivos que sean necesarios.

Las pruebas SABER se aplican a los grados 3º, 5º y 9º de educación básica, al grado 11º de educación media y, con la denominada prueba SABER PRO (antes llamada ECAES), a los estudiantes universitarios próximos a graduarse de la educación superior. Para la política de LEOBE se analizaron los resultados más recientes disponibles, relativos a las competencias en lenguaje (comprensión de lectura, competencias en escritura y lectura crítica) para los diferentes niveles mencionados.

- *Pruebas PISA*¹⁴ Estas son pruebas estandarizadas de carácter internacional que se aplican a nivel global a estudiantes de 15 años de edad en países miembros o integrantes de este programa de la OCDE. Las pruebas PISA no tienen un carácter de cobertura universal como las pruebas SABER; el programa selecciona a las instituciones participantes de los países postulados

y a partir de allí, selecciona una muestra representativa de estudiantes. En el caso de Colombia, para el año 2018 presentaron la prueba 7522 estudiantes de un total de 645.339 adolescentes de 15 años de edad, formalmente inscritos en el sistema educativo en el grado 7º o superiores (OECD, s.f.).

- *Encuesta Nacional de Lectura y Escritura – ENLEC*. Después de analizar datos relativos al sistema escolar para el diagnóstico de la situación actual, se analizó la *Encuesta Nacional de Lectura y Escritura – ENLEC*, realizada por el DANE y el Ministerio de Cultura en 2017, con la que se indagó sobre los hábitos de lectura y escritura de la población colombiana. Esta información resulta valiosa para la formulación de la política de LEOBE, pues permite observar estas prácticas en un espectro más amplio de edades y tipo de población, por fuera del entorno educativo, es decir, cuando estas prácticas se realizan por decisión personal, como parte de las actividades de la vida cotidiana. No obstante, los resultados permiten inferir que la mayor o menor asiduidad a las prácticas de lectura y escritura puede tener relación con los aprendizajes adquiridos durante la formación escolar. Algunas particularidades de esta encuesta, como la inclusión —por primera vez— de niños y niñas menores de cinco años y la cobertura a la población de zonas rurales, la convierten en un valioso insumo de análisis para la política de LEOBE.
- *Estudio Regional Comparativo y Expli-*

14 PISA corresponde a la sigla en inglés del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos o Programme for International Student Assessment, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

cativo – ERCE. Este análisis comparativo de los currículos de los países de América Latina y el Caribe para los grados 3º y 6º, particularmente los del área de lenguaje, ofrece valiosos insumos para la formulación del plan de acción de la política de LEOBE, así como para su proceso de implementación hasta el año 2030, tal como está planteado su plan de acción.

- *Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH*. De esta encuesta realizada por el DANE en 2018, se tomó la información relativa a los índices de analfabetismo en el país.

2.1.1. Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares, 2020

De acuerdo con el *Manifiesto de la Biblioteca Escolar*, “la biblioteca escolar es parte integrante del proceso educativo” y cumple funciones esenciales “para la adquisición de la lectura, la escritura, las capacidades informativas y para el desarrollo de la educación, del aprendizaje y de la cultura”. Así, para cumplir estas funciones, la biblioteca escolar “debe aplicar políticas y servicios,

seleccionar y adquirir materiales, facilitar el acceso físico e intelectual a las fuentes de información adecuadas, proporcionar recursos didácticos y disponer de personal formado” (UNESCO/IFLA, 1999. Sección Funciones de la biblioteca escolar, párrafo 1).

Teniendo en cuenta las orientaciones de IFLA, pero, principalmente, con el fin de contar con un instrumento que oriente las decisiones del Ministerio de Educación en materia de bibliotecas escolares, durante 2019 y 2020 se realizó el primer Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares. En dicho instrumento participó el 70,9 % de las sedes principales de los establecimientos educativos (9794 participantes) para evaluar el estado de cinco dimensiones de las bibliotecas escolares: infraestructura física y tecnológica; recursos y materiales bibliográficos; personal a cargo; servicios bibliotecarios, e integración administrativa.

El diagnóstico reportó que el 75 % de las instituciones educativas encuestadas (7.345 instituciones) cuenta con biblioteca escolar, bien sea en un espacio exclusivo o en un espacio compartido, mientras que el 25 % restante, es decir, 2.449 instituciones, reportan no contar con biblioteca escolar, como se registra en el gráfico 1.

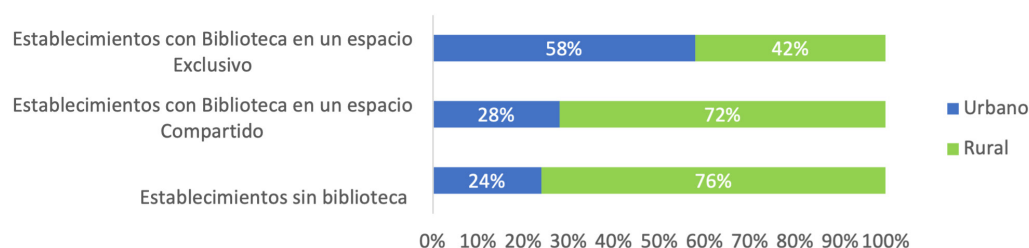
Gráfico 1. Existencia de biblioteca escolar



Como se aprecia en el gráfico 2, al desagregar por zonas este 75 % que reportó contar con biblioteca, 42 % de las instituciones educativas que tienen un espacio exclusivo para la biblioteca escolar están ubicadas en zonas rurales y 58 % en zonas urbanas. Mientras que,

al analizar el uso de espacios compartidos para la ubicación de la biblioteca, el porcentaje aumenta considerablemente en las zonas rurales: 72 % de las instituciones educativas rurales mantienen sus bibliotecas en espacios compartidos con otras funciones de la institución; en contraste, solo el 28 % de las instituciones urbanas tiene la biblioteca en espacios compartidos. Adicionalmente, se observó que la mayoría de los establecimientos que no tienen biblioteca o que la tienen en un espacio compartido se encuentran en zonas rurales. De allí que, en línea con el Plan Decenal de Educación, una de las metas en la política de LEOBE es el cierre de brechas en las condiciones de acceso y prácticas entre los entornos rurales y los urbanos.

Gráfico 2. Bibliotecas escolares por zona

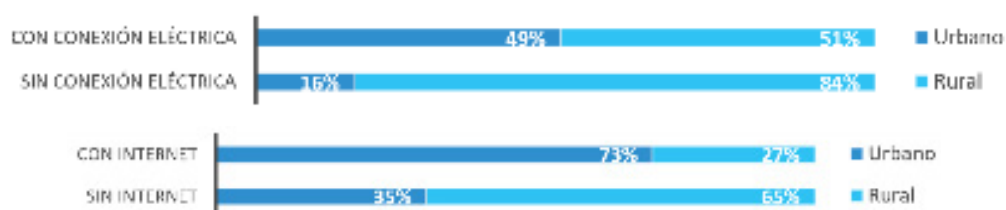


Fuente: Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares 2019–2021
Ministerio de Educación Nacional – CERLALC.

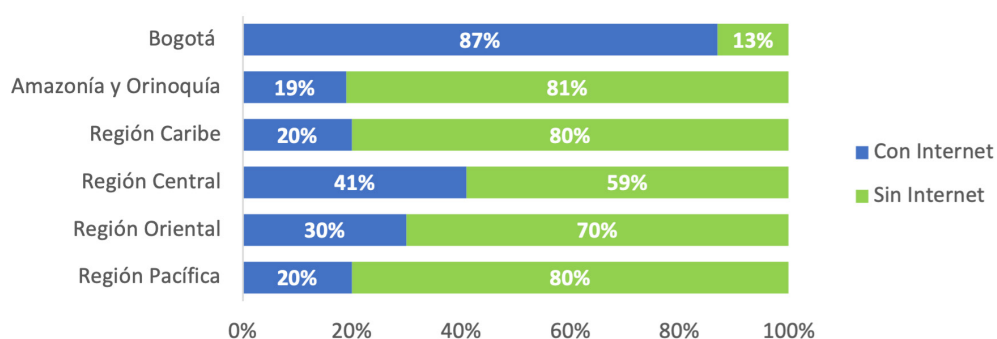
Adicionalmente, las áreas destinadas a biblioteca no están cumpliendo con lo establecido por la Norma Técnica Colombiana – NTC-4595¹⁵. Allí se indica que, para establecimientos educativos con matrículas iguales o superiores a 200 alumnos, el área mínima de biblioteca debe ser de 70 m², pero el promedio de área entre las instituciones encuestadas no supera los 30 m². En este aspecto, de nuevo es notoria la brecha entre las zonas urbanas y rurales, pues en las zonas rurales el 76 % tiene menos de 9 m² y el 82 % tiene menos de 30 puestos, pero, además, el 84 % de ellas no cuenta con conexión eléctrica y el 65 % no tiene Internet.

Los servicios de electricidad y de Internet son aspectos críticos, como se muestra en los Gráficos 3 y 4. La brecha entre las zonas urbanas y rurales afecta notablemente el servicio de las bibliotecas, pues reduce las posibilidades de acceso a recursos que podrían ayudar a suplir las deficiencias en la cantidad de materiales bibliográficos físicos disponibles, como se verá más adelante.

15 La NTC-4595 “establece los requisitos para el planeamiento y diseño físico-espacial de nuevas instalaciones escolares, orientado a mejorar la calidad del servicio educativo. Adicionalmente, puede ser utilizada para la evaluación y adaptación de las instalaciones escolares existentes” (ICONTEC, 1999).

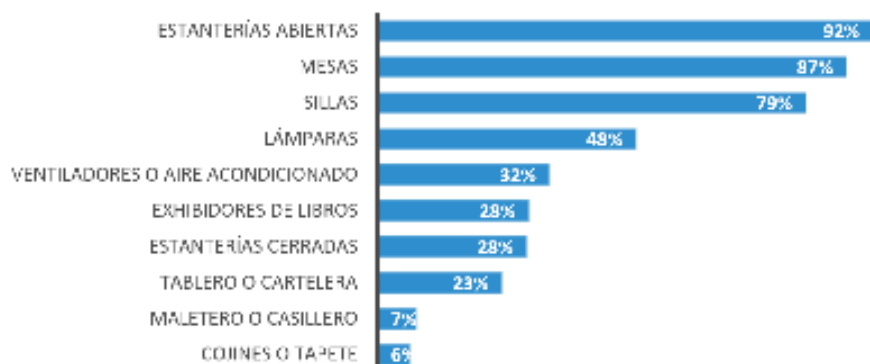
Gráfico 3. Bibliotecas escolares con servicio de electricidad y conexión a Internet

Fuente: Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares 2019–2021
Ministerio de Educación Nacional – CERLALC.

Gráfico 4. Bibliotecas escolares con y sin Internet por regiones

Fuente: Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares 2019–2021
Ministerio de Educación Nacional – CERLALC.

En cuanto al mobiliario, la mayoría de las bibliotecas cuenta con estantería abierta, mesas y sillas. Los complementos de los que disponen en menor medida dichos espacios son: lámparas (48 %), ventiladores o aire acondicionado (32 %), exhibidores de libros (28 %), estanterías cerradas (28 %) y tableros o carteleras (23 %).

Gráfico 5. Mobiliario en las bibliotecas escolares

Fuente: Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares 2019–2021
Ministerio de Educación Nacional – CERLALC.

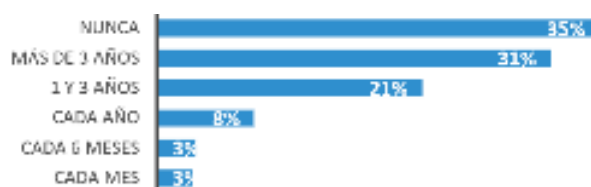
En relación con la existencia de libros, el 80 % de los establecimientos educativos manifestó tener una o varias colecciones y el 20 % informó no tenerlas. Esto significa que un 5 % adicional a la cantidad de colegios que reportaron contar con un espacio delimitado para la biblioteca escolar, ya sea exclusivo o compartido (vea Gráfico 1), cuenta con colecciones, pero no dispone de espacio ni exclusivo ni compartido para la biblioteca. Al observar estos datos por zonas, como se observa en el Gráfico 6, se evidencia que el 45 % de las instituciones donde hay libros está ubicado en áreas urbanas y el 55 % en áreas rurales. Al igual que con los establecimientos donde no hay bibliotecas, el 75 % de los establecimientos que no tienen libros están ubicados en zonas rurales.

Gráfico 6. Existencia de libros en los establecimientos educativos por zonas



Adicionalmente, la frecuencia de renovación o actualización de colecciones resulta muy baja entre las instituciones que reportaron contar con libros en sus bibliotecas, según lo evidencia a continuación el Gráfico 7.

Gráfico 7. Frecuencia de actualización de la colección de libros



Fuente: Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares 2019–2021
Ministerio de Educación Nacional – CERLALC.

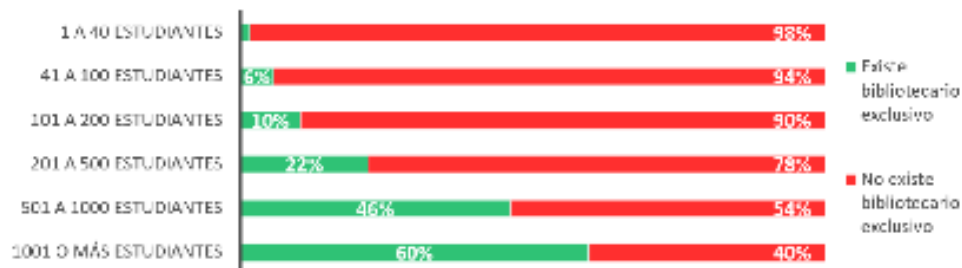
Sin embargo, el balance del tipo de material existente en las bibliotecas es aceptable, dada la variedad que reportaron las instituciones encuestadas (ver Gráfico 8). Se destaca, sin embargo, que los textos escolares son el tipo de material con el que más se cuenta. Este es un aspecto a evaluar, pues se estima que el texto escolar debe ser un material de uso personal y debería estar asignado a cada estudiante.

Gráfico 8. Tipos de material existente en los establecimientos educativos

Fuente: Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares 2019–2021

Ministerio de Educación Nacional – CERLALC.

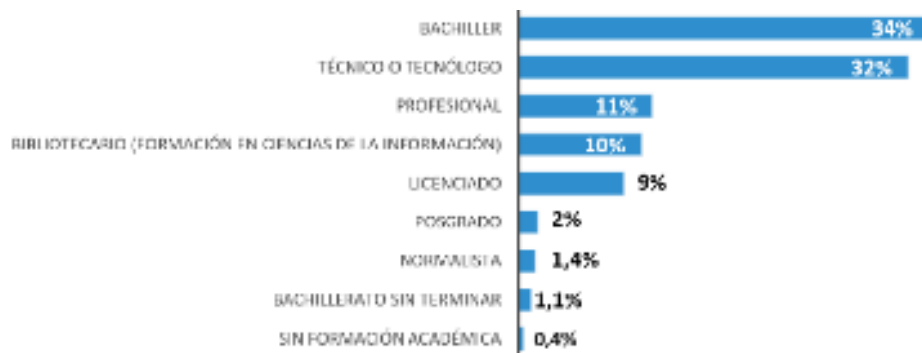
El personal a cargo es otro de los factores que incide considerablemente en el funcionamiento de la biblioteca escolar, pues de su gestión depende en gran parte que la biblioteca pueda ser aprovechada por los estudiantes para diferentes usos, así como para facilitar su integración al currículo educativo y apoyar la labor docente. No obstante, el 86 % de las instituciones rurales reportó no tener un bibliotecario con dedicación exclusiva, como también lo hizo el 48 % de las instituciones urbanas, un porcentaje considerablemente alto en las dos zonas. Lo anterior indica que, como puede verse en el Gráfico 9, por número de estudiantes matriculados, el 46 % de los bibliotecarios de dedicación exclusiva atiende a 501 o más estudiantes y el 60 % lo hace a más de 1000 estudiantes.

Gráfico 9. Existencia de un bibliotecario escolar exclusivo por número de estudiantes matriculados en los establecimientos educativos

Fuente: Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares 2019–2021, MEN – CERLALC.

Por otra parte, en cuanto al grado máximo de formación académica del personal a cargo de las bibliotecas escolares, como se indica en el Gráfico 10, la mayoría de las personas con dedicación exclusiva a la biblioteca son bachilleres (34 %) y técnicos o tecnólogos (32 %). Solo un 11 % cuenta con título universitario, un 10 % es bibliotecario (profesional en ciencias de la información) y un 9 % es licenciado.

Gráfico 10. Formación académica máxima de la persona encargada de la biblioteca escolar

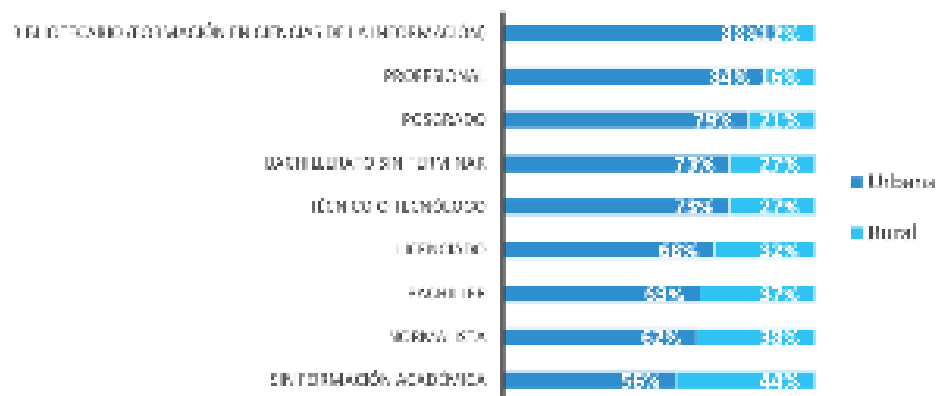


Fuente: Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares 2019–2021.

MEN – CERLALC.

Por otra parte, llama la atención la distribución relativamente equitativa de encargados de biblioteca sin formación académica, tanto en zonas urbanas como rurales.

Gráfico 11. Formación académica máxima de la persona encargada de la biblioteca escolar por zonas



Fuente: Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares 2019–2021.

MEN – CERLALC.

2.1.2. Pruebas SABER

Las pruebas SABER evalúan las competencias básicas que debe tener un estudiante en los diferentes niveles en que estas se aplican. Para los niveles escolares (3º, 5º, 9º y 11º) se evalúan las competencias en tres áreas: lenguaje, matemáticas y ciencias (la prueba de 11º incluye competencias ciudadanas). Para las pruebas SABER PRO, de educación superior, se evalúan competencias genéricas, entre ellas, comunicación escrita y lectura crítica, y competencias específicas del área de conocimiento del programa de educación superior cursado.

Las pruebas SABER

evalúan directamente los objetivos que se especifican en los indicadores de logros de aprendizajes. Los indicadores son las pautas específicas concretas que describen a cada objetivo, son las señales que nos dicen cómo un alumno demuestra que ha logrado un objetivo en un grado de desarrollo adecuado para su nivel. Se evalúa el nivel de aprendizaje alcanzado, teniendo como criterios para esa apreciación los objetivos fijados al principio del proceso educativo. (Rangel, 2019)

Para la política de LEOBE se analizaron los resultados de las pruebas de lenguaje que, de manera general, evalúan el “análisis y comprensión de textos [...] de los cuales se desprenden diferentes tipos de preguntas que permiten identificar el grado de competencia lectora, analítica, deductiva, semántica, comprensiva, comunicativa, sintetizadora y crítica” (Rangel, 2019) así como la capacidad para comunicar ideas por escrito sobre un tema específico.

Las pruebas SABER son de tipo valorativo y sus resultados buscan conocer el estado

de un proceso de aprendizaje que no culmina en cada etapa evaluada –de acuerdo con el enfoque del Aprendizaje a lo largo de la vida (UNESCO)–. Por ello es importante diferenciar el concepto de evaluación del concepto de calificación: “[...] entender la evaluación como un proceso y no como un corte de cuentas” (Rangel, 2019).

2.1.2.1. Pruebas SABER en lenguaje de los grados 3º, 5º y 9º - Años 2014 a 2017

Las pruebas SABER de los grados 3º, 5º y 9º permiten observar la evolución en el proceso de aprendizaje y uso de las competencias en lenguaje; en los dos primeros casos, al culminar el ciclo de básica primaria y en el tercer caso, al culminar el ciclo de básica secundaria. Como insumo para la evaluación de la calidad de la educación, tanto para el Ministerio de Educación como para las Secretarías de Educación en cada territorio, las instituciones educativas, los docentes, familias y estudiantes, los resultados de estas pruebas constituyen un termómetro que debe ser analizado con sentido pedagógico para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Los resultados analizados para la política de LEOBE en este apartado corresponden a las evaluaciones de tipo censal entre los años 2014 y 2017. Las pruebas censales tienen carácter obligatorio y abarcan el 90 % de la población. El ICFES realiza también evaluaciones de tipo muestral en el que solamente participa una muestra representativa del país (Rangel, 2019). En las consideraciones para la formulación de la política se tomaron solamente los resultados

de la evaluación censal en términos de observar los datos consolidados del país, sin desconocer que las evaluaciones de tipo muestral aportan información valiosa para otro tipo de análisis.

Componentes evaluados y niveles de desempeño

Las pruebas SABER en lenguaje evalúan “la competencia comunicativa a través de dos procesos: la comprensión e interpretación textual (lectura) y la producción textual (escritura)” (ICFES, 2010, p. 26). De manera general, los procesos evaluados para lectura y escritura, son los siguientes:

Tabla 3. Descripción de los procesos evaluados en lenguaje.
Pruebas SABER 3º, 5º y 9º.

Proceso	Descripción
Lectura	Abarca la forma como los estudiantes leen e interpretan diferentes tipos de textos y su capacidad para movilizar y comprender información explícita e implícita, establecer relaciones entre sus contenidos, hacer inferencias, extraer conclusiones y tomar posiciones argumentadas frente a los mismos.
Escritura	Comprende la producción de textos escritos. Evalúa el proceso de escritura y no la escritura en sí, de manera que se atiendan los siguientes requerimientos: • Responder a las necesidades comunicativas, es decir, si se requiere relatar, informar, exponer, solicitar o argumentar sobre un determinado tema. • Cumplir procedimientos sistemáticos para su elaboración. • Utilizar los conocimientos de la persona que escribe acerca de los temas tratados, así como del funcionamiento de la lengua en las diversas situaciones.

Fuente: ICFES (2010)

Para el caso de la lectura, según el ICFES, la prueba evalúa las siguientes competencias en los estudiantes:

En términos generales, se propone a los estudiantes una reflexión en torno a qué dice el texto (contenidos conceptuales e ideológicos), cómo lo hace (organización), para qué y por qué (pragmática), además de cuándo y quién lo dice. Con este proceso se explora la forma como los estudiantes leen e interpretan diferentes tipos de textos y su capacidad para movilizar información a partir de estos. Por consiguiente, las preguntas de la prueba están orientadas a establecer su capacidad para realizar lecturas literales, inferenciales y críticas. (ICFES, 2010)

Tabla 4. Descripción de los componentes evaluados en lectura.
Pruebas SABER 3º, 5º y 9º

Componente	Descripción
Semántico	Hace referencia al sentido del texto en términos de su significado. Indaga qué se dice en el texto.
Sintáctico	Se relaciona con la organización del texto en términos de su coherencia y cohesión. Indaga por el cómo se dice.
Pragmático	Tiene que ver con el para qué se dice, en función de la situación de comunicación.

Fuente: ICFES (2010)

Además, la prueba de escritura evalúa “la generación de significados para expresarse y transmitir información o interactuar con los demás [...] [También indaga] sobre los tipos de textos que utilizarían para lograr un propósito o finalidad comunicativa, la forma como los organizarían para expresar un mensaje o una idea, además de los aspectos relativos al uso adecuado de las palabras y las frases para que se produzcan textos con sentido” (ICFES, 2010, p. 28). Así, la prueba evalúa tres etapas en el proceso de escritura: planeación, preescritura o preparación; textualización, escritura o elaboración de borradores; revisión o reescritura.

En cuanto a los niveles de desempeño, la prueba clasifica de 1 a 4 las competencias en lenguaje, estableciendo lo que un estudiante debe poder hacer frente a textos de diferente tipo, según el grado:

Tabla 5. Descripción de los niveles de desempeño en lectura y escritura. Pruebas SABER 3º, 5º y 9º.

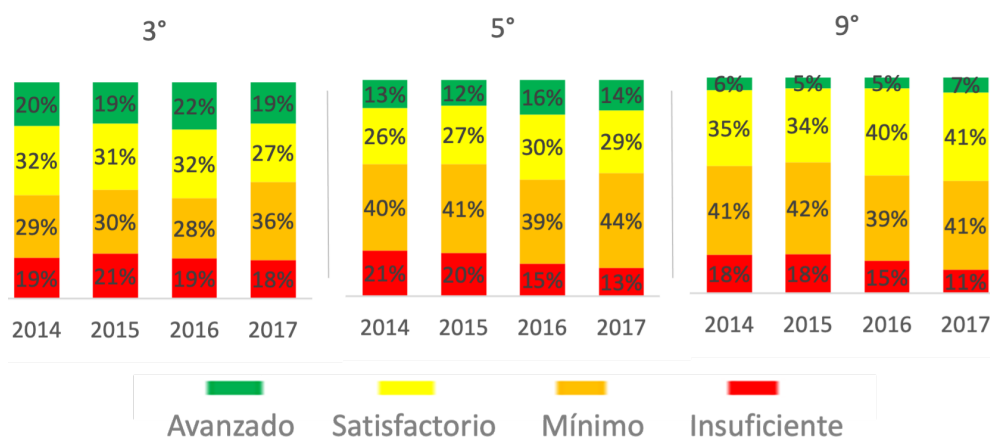
	Nivel	Grado 3º	Grado 5º	Grado 9º
4	Avanzado	Logra una comprensión global de textos narrativos e informativos cortos, de estructura simple y con contenidos cercanos a la cotidianidad. Relaciona partes del contenido para inferir y deducir información. Prevé contenidos, propósitos, tipos de texto y actos de habla en una situación de comunicación particular y en un contexto cotidiano. Utiliza la corrección lexical para darle sentido y precisión al contenido de un texto.	Logra una comprensión amplia de textos cortos y sencillos de carácter cotidiano y relaciona su contenido con información de otras fuentes; hace inferencias de complejidad media sobre una parte o la totalidad del texto; deduce información implícita de partes del contenido; define palabras a partir del contenido; explica las relaciones entre partes, el propósito y la intención del texto. Ante situaciones de comunicación argumentativa poco cotidianas, hace uso de estrategias semánticas, sintácticas y pragmáticas para pensar o revisar la escritura de un texto buscando unidad y cohesión.	Ante textos narrativos, argumentativos, informativos y líricos de complejidad media responde a una comprensión más elaborada de lo que lee, haciendo uso de conocimientos no habituales y especializados para juzgar, valorar y explicar contenidos, funciones y relaciones presentes en el texto. Comprende la estructura cohesiva de los textos, lo que le permite planear, revisar y corregir escritos, empleando las reglas de la gramática, usos del lenguaje y pertinencia social de los textos.
3	Satisfactorio	Lee y comprende varios tipos de textos, en especial los narrativos e informativos, identifica su estructura, su propósito e intención comunicativa, mediante la recuperación de información explícita y alguna implícita. Incorpora elementos sintácticos de concordancia y marcas textuales simples que le permiten construir textos coherentes según la intencionalidad comunicativa. Identifica la pertinencia de los conectores para detectar la coherencia entre dos proposiciones.	Supera la comprensión superficial de los textos cortos y sencillos de carácter cotidiano, comprende su contenido global; reconoce con precisión el tema; categoriza, deduce e infiere información; logra identificar funciones y relaciones globales y caracteriza los personajes. Hace uso de un lenguaje no exclusivamente familiar. En situaciones de comunicación cotidiana que requieren cierta formalidad y precisión en el mensaje, es capaz de identificar enunciados que no se adecúan al cumplimiento de un propósito.	Ante textos narrativos, informativos, argumentativos y líricos de complejidad media responde a una lectura global amplia de los contenidos para inferir, deducir y categorizar información, tanto local como global. Ante situaciones de comunicación específicas, poco habituales y que requieren de alguna formalidad, el estudiante evalúa la pertinencia de escritos, atendiendo al propósito, contenido y contexto. Comprende y usa los mecanismos y estrategias de argumentación y explicación para cumplir con propósitos específicos.

	Nivel	Grado 3º	Grado 5º	Grado 9º
2	Mínimo	Ante textos narrativos e informativos cortos, de estructura sencilla y con contenidos cotidianos, es capaz de ubicar información dentro del texto a partir de marcas textuales evidentes o fácilmente identificables; recupera información explícita y local. Identifica la intención comunicativa en actos de habla simples y de uso cotidiano. Utiliza palabras para nombrar o caracterizar estados de ánimo de los personajes.	Logra hacer una lectura no fragmentada de textos cotidianos y habituales; reconoce su estructura superficial y logra una comprensión específica de partes de los mismos (oraciones, párrafos). En situaciones familiares de comunicación, prevé planes textuales atendiendo a las exigencias de tópico, propósito, intención y tipo de texto; identifica el posible interlocutor, revisa y corrige escritos cortos y sencillos, siguiendo reglas básicas de cohesión oracional.	Ante textos informativos, explicativos o narrativos cortos, comprende y explica los elementos de su estructura cohesiva, a nivel de oraciones y entre párrafos, y alcanza una comprensión global de los contenidos. Ante situaciones de comunicación habitual, pública o formal, el estudiante prevé la escritura de un texto, su forma de organización y la estructuración de la información, conservando la unidad temática, atendiendo a la pertinencia con el propósito y a las características de los interlocutores.
1	Insuficiente	No supera las preguntas de menor complejidad de la prueba.	No supera las preguntas de menor complejidad de la prueba.	No supera las preguntas de menor complejidad de la prueba.

Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES, 2010.

Análisis comparativo de resultados – 2014-2017

Con base en la descripción anterior de los niveles de desempeño en lectura y escritura de las Pruebas SABER de 3º, 5º y 9º, a continuación se presentan los resultados comparativos entre los años 2014 a 2017. Allí se aprecia que a medida que los estudiantes avanzan en su trayectoria educativa, descienden sus competencias de lenguaje: en más de siete puntos porcentuales entre 3º y 5º, y en más de 14 puntos porcentuales entre 3º y 9º. Este indicador resulta revelador por cuanto evidencia que las competencias básicas en lenguaje son extremadamente débiles, en lugar de fortalecerse a medida que la complejidad aumenta y a medida que las demandas de su uso en contextos diversos son más exigentes.

Gráfico 12. Prueba Saber 3°, 5°, y 9° - 2014-2017

Fuente: ICFES, 2017

Como se aprecia en el Gráfico 12, en las pruebas aplicadas en 2017 más del 50 % de los estudiantes de 3°, 5° y 9° estuvo por debajo del nivel satisfactorio en el área de lenguaje: el 13 % de los estudiantes de 5° tuvo un desempeño insuficiente y el 44 % solo llegó a un desempeño mínimo. Lo anterior implica que la mayoría de los estudiantes está culminando su ciclo de básica primaria con insuficientes o mínimas capacidades en lenguaje, y que durante su paso por la básica secundaria esta tendencia decreciente se acelera.

En el documento de análisis de resultados de las pruebas SABER de 5° y 9° del año 2009, publicado por el ICFES en 2010, se hace una valoración sobre las diferencias en los aprendizajes por género, tipo de establecimiento educativo y niveles socioeconómicos, además de un análisis multinivel, que permite hacer un acercamiento a las variables de mayor incidencia en el bajo desempeño de los estudiantes.

Según este informe, las condiciones socioeconómicas del establecimiento educativo son más determinantes que las individuales y explican alrededor de un 15 %

de incidencia en grado 5° y un 24% en grado 9° (ICFES, 2010, p. 129). De acuerdo con los resultados analizados de las pruebas de 2017, la valoración multinivel del documento del ICFES 2010 ayudaría a comprender el significativo descenso en el desempeño de los estudiantes a medida que avanzan en su trayectoria educativa, dado el más alto porcentaje de incidencia de las condiciones socioeconómicas de la institución educativa a medida que avanza el grado escolar. Esto indica que cerrar esta brecha depende del mejoramiento de las condiciones de infraestructura y dotaciones (entre ellas, las bibliotecas escolares), de las decisiones pedagógicas, de personal y de gasto en las instituciones educativas (ICFES, 2010, p. 109).

Como se ve en este análisis, la aplicación de las pruebas SABER en los grados 3°, 5° y 9° reviste gran importancia para monitorear y evaluar la calidad educativa con base en la evolución de los aprendizajes y de las competencias de los estudiantes. Como resultado de este análisis para la formulación de la política de LEOBE, resulta pertinente citar las conclusiones del informe del ICFES (2010) por cuanto refuerza el enfoque territorial

que se planteó, especialmente en lo relativo al cierre de brechas entre zonas urbanas y rurales:

Los resultados también muestran que en todos los grados y áreas evaluadas los estudiantes con condiciones socioeconómicas menos favorables tienen desempeños muy inferiores a los de los alumnos en mejores situaciones. Además, los alumnos de establecimientos oficiales, especialmente los ubicados en las zonas rurales, tienen promedios muy por debajo de los que asisten a colegios privados. No obstante, los análisis de regresión evidencian que las instituciones educativas tienen un importante margen de acción para contrarrestar y cerrar estas brechas. Por ello, es fundamental que las políticas y programas sectoriales concentren sus esfuerzos en aquellos planteles con condiciones socioeconómicas más desfavorables, en los que las acciones tendientes al fortalecimiento de las prácticas pedagógicas, la organización institucional y las relaciones entre los diversos actores serán la base para lograr mejores aprendizajes. (ICFES, 2010, p. 132)

2.1.2.2. Prueba SABER 11 en lectura crítica - Años 2015 a 2021

La prueba SABER 11° mide las competencias de los estudiantes al culminar su trayectoria

educativa y permite valorar el impacto positivo o negativo que enfrentarán los estudiantes al pasar a la educación superior. También constituye una información valiosa para monitorear la calidad de la educación de los establecimientos educativos del país con base en las competencias desarrolladas por los estudiantes desde la básica primaria. De igual manera, permite valorar el nivel de los admitidos a programas profesionales, técnicos o tecnológicos en las instituciones de educación superior y adoptar medidas que refuercen o potencien sus capacidades con el fin de evitar o reducir la deserción y la afectación a la calidad de la educación superior.

Esta prueba permite observar la capacidad de los estudiantes de grado 11° para comprender diferentes tipos de textos a partir de inferencias sobre contenidos implícitos, del reconocimiento de sus estructuras y estrategias discursivas, y la argumentación de juicios valorativos a partir de su posición personal, contrastada con los contenidos del texto.

Tabla 6. Descripción de los niveles de desempeño en lectura crítica.

Pruebas SABER 11°

	Nivel	Descripción
4	Avanzado	Además de lo descrito en los niveles 1, 2 y 3, el estudiante que se ubica en este nivel reflexiona a partir de un texto sobre la visión de mundo del autor (costumbres, creencias, juicios, carácter ideológico-político y posturas éticas, entre otros). Asimismo, da cuenta de elementos paratextuales significativos presentes en el texto. Finalmente, valora y contrasta los elementos mencionados.

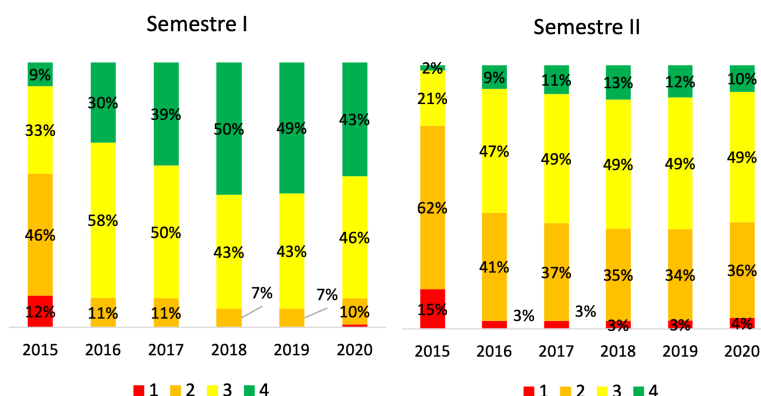
	Nivel	Descripción
3	Satisfactorio	Además de lo descrito en los niveles 1 y 2, el estudiante que se ubica en este nivel interpreta información de textos al inferir contenidos implícitos y reconocer estructuras, estrategias discursivas y juicios valorativos.
2	Mínimo	Además de lo que logra hacer en el nivel 1, el estudiante que se ubica en este nivel comprende textos continuos y discontinuos de manera literal. Asimismo, reconoce información explícita y la relaciona con el contexto.
1	Insuficiente	El estudiante que se ubica en este nivel probablemente identifica elementos literales en textos continuos y discontinuos sin establecer relaciones de significado.

Fuente: ICFES, 2010.

La prueba SABER 11° se aplica dos veces por año. La prueba del segundo semestre, que presenta la mayoría de los estudiantes de colegios oficiales, registra resultados inferiores. Entre los años 2015 y 2020 es notorio que los estudiantes que la presentan en el primer semestre del año, en su mayoría de colegios privados, registran un desempeño entre los rangos más altos.

Para el primer semestre de 2020, el 89 % de los estudiantes (mayoritariamente de colegios privados) se ubicó en los niveles más altos de desempeño en lectura crítica (niveles 3 y 4), mientras que, en el segundo semestre, en colegios oficiales, el porcentaje fue del 59% en estos mismos niveles. Como se aprecia en el Gráfico 13, si bien los resultados de 2020 son considerablemente superiores a los de 2015, existe un gran trecho por recorrer para que el 40% de estudiantes de grado 11° ubicado en los niveles 1 y 2 (segundo semestre de 2020) alcance los niveles superiores.

Gráfico 13. Niveles de desempeño en la prueba de lectura crítica
Saber 11 - 2015-2020



Fuente: ICFES – SABER 11° 2015-2020.

Respecto a la medición por indicadores de la prueba SABER 11° en lectura crítica para el año 2019, periodo II (colegios calendario A, en su mayoría oficiales), el porcentaje de respuestas incorrectas ronda el 50 %. Al indicador “Identifica y entiende los contenidos locales que conforman un texto”, que mide la capacidad de comprender el significado de las palabras, expresiones y oraciones que aparecen explícitamente en el texto, el 43 % respondió erróneamente. Al indicador “Comprende cómo se articulan las partes de un texto para darle un sentido global”, los estudiantes respondieron de forma incorrecta al 48 % de las preguntas. Este indicador mide la capacidad de comprender cómo se relacionan formal y semánticamente los elementos locales que constituyen un texto, de manera que este adquiera un sentido global. En el indicador “Reflexiona a partir de un texto y evalúa su contenido”, que mide la capacidad de enfrentar un texto críticamente, las respuestas incorrectas fueron del 39 %.

Tabla 7. Competencias medidas en la prueba de lectura crítica SABER 11°

Afirmación	Porcentajes (Respuestas correctas)
Identifica y entiende los contenidos locales que conforman un texto.	57 %
Comprende cómo se articulan las partes de un texto para darle un sentido global.	52 %
Reflexiona a partir de un texto y evalúa su contenido.	61 %

Fuente: ICFES – Saber 11° - 2019-II.

Ahora bien, los datos del Gráfico 13, que incluyen los resultados de las pruebas aplicadas en los dos semestres de 2020, corresponden al primer año de pandemia, cuando las condiciones de confinamiento fueron más duras y el examen debió ser adaptado para la virtualidad. En ese momento, las expectativas de obtener buenos resultados no eran muy altas, teniendo en cuenta las afectaciones que representó la pandemia, particularmente para estudiantes en los rangos de edad que se estiman para grado 11°. Sin embargo, como se aprecia en el gráfico, es posible afirmar que la tendencia se mantuvo estable, comparativamente con los resultados de años anteriores.

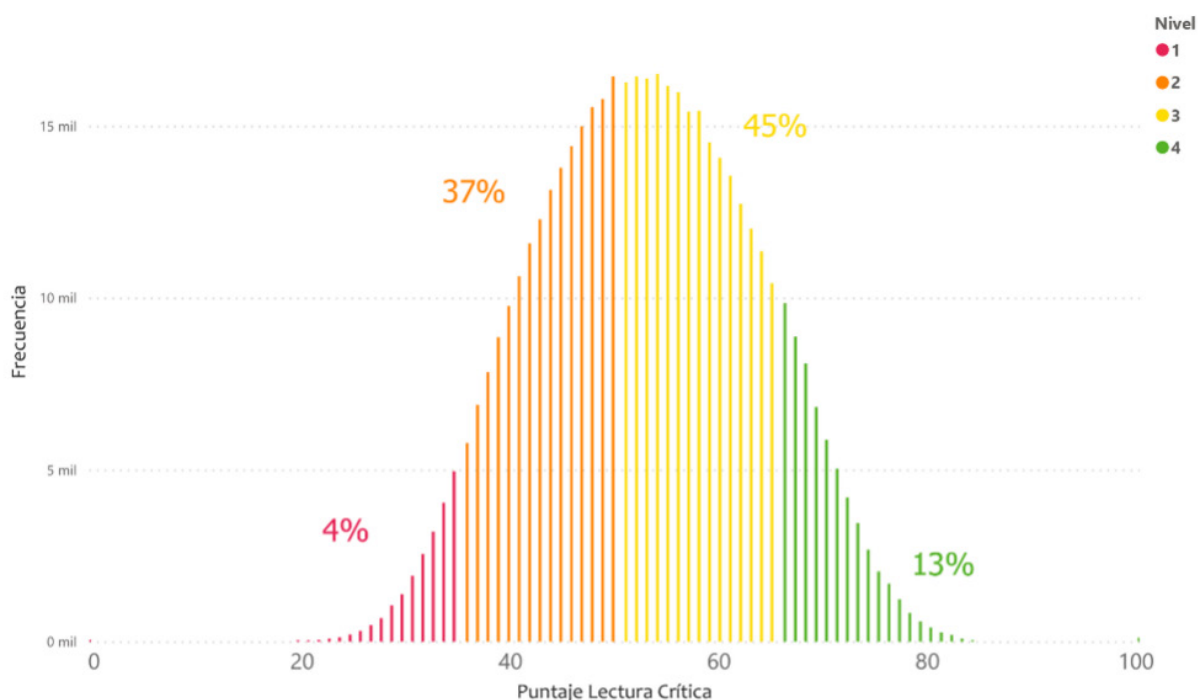
A comienzos de 2022, el ICFES publicó los resultados de las pruebas SABER 11° aplicadas durante los dos semestres de 2021 para colegios calendario A (mayoritariamente oficiales) o calendario B (mayoritariamente privados). Para esta versión la prueba volvió a su modelo habitual. La caracterización de factores asociados a los resultados —tales como nivel socioeconómico, el acceso a recursos informáticos y el tiempo dedicado a la lectura— arrojó resultados importantes para la valoración global de los factores que pueden estar teniendo incidencia en el logro educativo:

Se encontró que el 84 % de los estudiantes tiene acceso a Internet en casa, y que entre los estudiantes que sí tienen acceso a Internet y aquellos que no, hay una diferencia de 34 puntos en el puntaje global. Así mismo, solo 4 de cada 10 estudiantes tienen acceso a un computador en casa, y la diferencia entre el puntaje global de aquellos estudiantes con y sin computador en casa fue de 33 puntos.

Así mismo, se identificó que el tiempo que las personas dedican a diario a la lectura también está relacionado con los puntajes. De los estudiantes que dedican más de dos horas diarias a la lectura, el 76 % de ellos se ubican en los niveles de desempeño más altos (3 y 4) en la prueba de lectura crítica. Mientras tanto, el 54% de las personas que dedican menos de 30 minutos diarios a la lectura o no dedican nada de tiempo se encuentra en estos niveles [3 y 4]. (MEN, 2022)

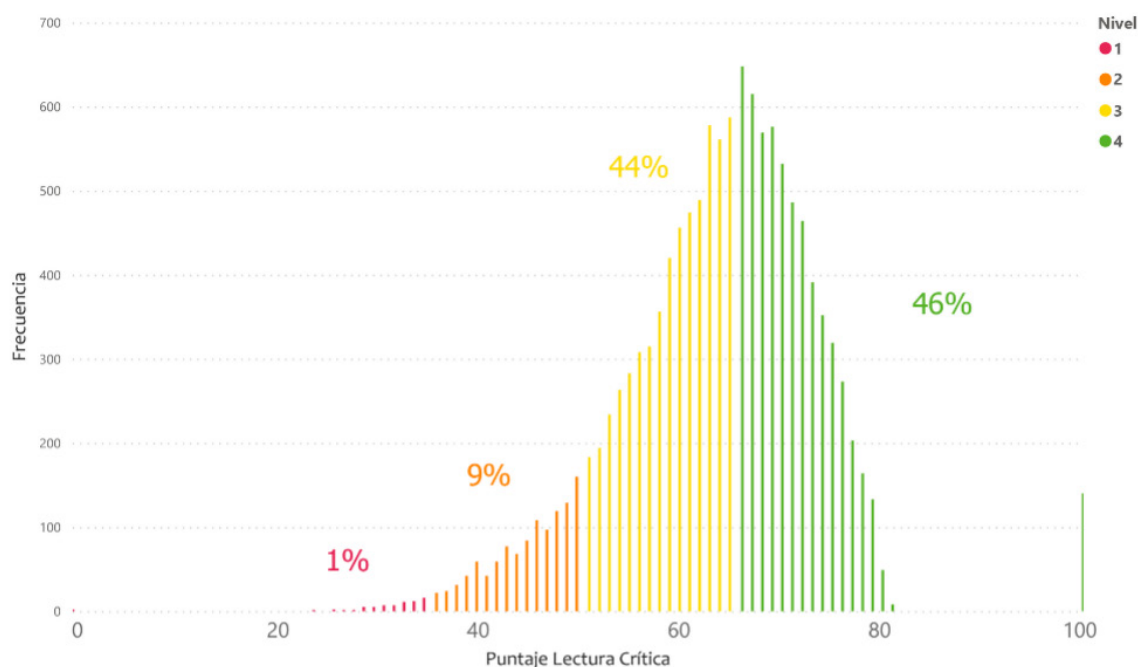
Los resultados obtenidos entre 2020 y 2021 se mantuvieron estables, lo que puede considerarse como positivo, dadas las exigentes condiciones de estos dos años de pandemia. Ahora bien, cabe resaltar que tal situación acentuó las brechas socioeconómicas: “la diferencia entre estudiantes de nivel socioeconómico 1 y nivel socioeconómico 4 es de 79 puntos en el promedio del puntaje global (250 puntos)” (MEN, 2022).

Gráfico 14. Resultados Calendario A. Prueba Saber 11 de lectura crítica – 2021



Fuente: ICFES – Saber 11° - 2021.

Gráfico 15. Resultados Calendario B. Prueba Saber 11 de lectura crítica – 2021



Fuente: ICFES – Saber 11° - 2021.

Como se puede observar, los niveles de desempeño en la prueba de lectura crítica para el calendario B se mantuvieron en el orden del 90 % de estudiantes en los niveles 3 (satisfactorio) y 4 (avanzado), entre los años 2020 y 2021 (Gráficos 13 y 15) y lo mismo ocurre para el calendario A, en el que aproximadamente el 85 % de los estudiantes se mantuvo en los niveles 2 (mínimo) y 3 (satisfactorio), como se puede comparar entre los Gráficos 13 y 14.

2.1.2.3. Prueba SABER PRO

La prueba SABER PRO es el Examen de Calidad de la Educación Superior (antes denominado ECAES) y es requisito para la titulación de todos los estudiantes que adelanten programas de pregrado en instituciones de educación superior en Colombia (profesionales, técnicos o tecnólogos).

Esta prueba tiene dos componentes evaluables: competencias genéricas y competencias específicas. Las genéricas, a su vez, se dividen en cinco módulos: lectura crítica, razonamiento cuantitativo, competencias ciudadanas, comunicación escrita e inglés. Las competencias específicas evalúan conocimientos relativos al campo del saber al que pertenece el programa de educación superior cursado; dada la amplitud y diversidad de programas que se ofrecen en las instituciones de educación superior, el ICFES presenta los resultados por *grupo de referencia*¹⁶.

16 “Un grupo de referencia es una agrupación de programas académicos con características similares. Los

Se evalúan dos tipos de competencias: genéricas y específicas. Las competencias genéricas se basan en la idea de que todas las personas, independientemente de su especialización, deben desarrollar capacidades como la comprensión de contextos y situaciones, la comunicación con otros, la selección y el [procesamiento] de gran cantidad de información y la solución de problemas de distinta naturaleza, en respuesta a entornos retadores y que cambian con extrema rapidez, para aprender durante toda la vida. Las pruebas que incluye son comunicación escrita, razonamiento cuantitativo, lectura crítica, competencias ciudadanas e inglés. Las pruebas de competencias específicas evalúan las habilidades que deben desarrollarse en cada programa académico. (ICFES, 2015, p. 16)

Para la política de LEOBE se analizaron las pruebas de lectura crítica y comunicación escrita de los programas de licenciatura de todo el país, entendiendo que en ellos se forman los futuros docentes escolares en las diferentes áreas de especialidad y, por tanto, se espera que su desempeño cumpla con las expectativas del nivel de calidad educativa deseado para la formación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todo su trayecto escolar, desde la educación inicial, la básica primaria, básica secundaria hasta la formación media. En tal sentido, las competencias en lectura y producción escrita se consideran ejes estructurales del desempeño general de los nuevos profesionales en educación. Cabe anotar que el Eje 2 de la política de LEOBE —Desarrollo de capacidades de educadores,

bibliotecarios, padres, madres y cuidadores como mediadores en los procesos de lectura, escritura y oralidad, para favorecer el acceso y apropiación de la cultura oral y escrita— concentra sus acciones en el fortalecimiento de la formación, cualificación y actualización de capacidades de los docentes y mediadores en ejercicio o de los nuevos profesionales en el campo de la mediación de lectura, escritura y oralidad, principalmente en el entorno escolar. De allí que el análisis de los resultados de las pruebas SABER PRO constituye un insumo de gran valor para la formulación de la política.

Las pruebas se evalúan en una escala de 0 a 300 puntos, de acuerdo con los niveles de desempeño establecidos para cada tipo de competencias: estos niveles de desempeño “muestran lo que saben y lo que saben hacer los estudiantes en cada una de las pruebas. Asimismo, describen las exigencias conceptuales y cognitivas que se requieren para responder preguntas con diferentes grados de complejidad” (ICFES, 2015, p. 26). Para lectura crítica se establecen 3 niveles, en donde 3 es el nivel el máximo. En producción escrita se establecen 8 niveles de desempeño: los niveles 6, 7 y 8 corresponden a alto desempeño y los niveles 1, 2 y 3 son de bajo desempeño. A continuación, se describen en detalle los niveles de desempeño y las competencias esperadas en cada nivel.

grupos de referencia se definieron teniendo en cuenta la clasificación de programas del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de la Unesco” (ICFES, 2015, p. 10).

Tabla 8. Niveles de desempeño en lectura crítica prueba SABER PRO

	Nivel de desempeño	Descripción
Nivel 3	Además de lograr lo definido en el nivel precedente, el estudiante que alcanza este nivel establece inferencias más complejas, contextualiza adecuadamente un texto y adopta una posición crítica frente a este. En su ejercicio lector, el estudiante involucra todo su bagaje cultural y social.	Para esto el estudiante: • Reconoce información implícita en el texto. • Identifica y caracteriza información abstracta (por ejemplo, supuestos, implicaciones, razones, prejuicios, juicios de valor, etcétera) contenida en un texto. • Evalúa la estructura y el contenido argumentativo de un texto (por ejemplo, identifica los argumentos que respaldan una tesis o establece relaciones lógicas entre premisas y argumentos). • Reconoce relaciones semánticas o formales (premisa-conclusión, tesis- ejemplo, introducción, desarrollo, etcétera) en un texto. • Relaciona información del texto con información que no está en el texto (y que forma parte del bagaje cultural que se espera de estudiantes de este nivel). • Contextualiza el estilo y el contenido de un texto. • Relaciona las estrategias discursivas con contextos socioculturales específicos. • Caracteriza las voces presentes en el texto.
Nivel 2	El estudiante que alcanza este nivel identifica y entiende contenidos explícitos de un texto, tiene una comprensión general de este y reconoce estrategias discursivas y su propósito.	Además de lo descrito en los niveles 1 y 2, el estudiante que se ubica en este nivel interpreta información de textos al inferir contenidos implícitos y reconocer estructuras, estrategias discursivas y juicios valorativos.
Nivel 1	El estudiante no alcanza lo definido en el nivel 2.	

Fuente: ICFES, 2015.

Tabla 9. Niveles de desempeño en producción escrita prueba SABER PRO

Nivel de desempeño	Descripción
8	El texto trasciende el estímulo dado, complejiza los planteamientos de manera efectiva tanto a nivel de pensamiento como de recursos lingüísticos. Incluye el problema planteado en un diálogo de ideas y posiciones, en una perspectiva más amplia e intertextual que construye y precisa su sentido. El texto de este nivel es de alto interés y motivación para el lector, debido a la eficacia del escrito.
7	En el texto se evidencia una planeación en la escritura en dos aspectos fundamentales. En el primero, el autor piensa en cómo expresar sus ideas de manera efectiva, aplicando diversos recursos textuales para evidenciar sus planteamientos. En el segundo, el autor adecua su discurso para un público determinado, prevé los conocimientos previos de su lector y busca el lenguaje y los conceptos apropiados.
6	En el texto se identifica la posición de quien escribe, se expresan con claridad las ideas y hay un uso correcto de las expresiones que permiten conectarlas. Hay un uso adecuado de distintos mecanismos que le dan coherencia y cohesión al texto (signos de puntuación, conectores, etcétera). Lo anterior permite que el escrito sea fluido.
5	El texto alcanza unidad, por medio de la progresión temática, es decir, logra encadenar o relacionar efectivamente las ideas, dándole continuidad al escrito: incorpora información nueva vinculándola con la anterior, presentando la información en un orden cronológico, partiendo de temas generales para desglosar temas específicos, entre otras maneras de interrelacionar contenidos. Todo el texto se desarrolla en un mismo eje temático, aunque pueden presentarse fallas en el uso de conectores. Hay un buen uso del lenguaje, aunque pueden encontrarse errores en la aplicación de algunas reglas de ortografía y puntuación.
4	En el texto se encuentra una idea central que se desarrolla de acuerdo con una intención comunicativa. El texto también posee una estructura básica; en otras palabras, es posible identificar una introducción al tema que se abordará, un desarrollo y una conclusión. Sin embargo, el texto no incluye toda la información necesaria (progresión temática), su organización no es completamente efectiva, o rompe la unidad al incluir temas que no se relacionan con el marco semántico que desarrolla. Se aprecia un uso aceptable del lenguaje (se aplican las reglas gramaticales más importantes).

Nivel de desempeño	Descripción
3	En el escrito se aprecia el esbozo de una intención comunicativa, es decir, se ve que quien escribe pretende alcanzar un fin, por medio del escrito busca una reacción específica en el lector. Se encuentran problemas de manejo del lenguaje, pero estos no impiden la comprensión de los enunciados.
2	En el escrito se aprecian ideas, pero estas pueden ser incoherentes, o se presentan desarticuladamente. No hubo desarrollo organizado del tema o el escrito pudo ser innecesariamente largo o repetitivo.
1	En el escrito se aborda la tarea propuesta, pero hay problemas en el manejo de las convenciones (serios errores de sintaxis, puntuación o escritura de las palabras) o un desarrollo insuficiente del tema (es tan breve que no se pueden aplicar los criterios de análisis).
Sin calificación	No contestó o el escrito no fue legible.

Fuente: ICFES, 2015.

De acuerdo con los resultados históricos, el promedio nacional para todas las carreras y universidades del país ha estado alrededor de los 150 puntos de 300 puntos posibles (el promedio nacional en 2021 bajó a 145 puntos); al desagregar los datos para las universidades con acreditación de alta calidad, el promedio es de 161 puntos. Como se ve, es un promedio significativamente bajo que ronda apenas el 50% como indicador de la calidad de la educación superior: por ejemplo, la universidad con el mejor promedio del país no supera los 200 puntos.

Los resultados analizados para la política de LEOBE corresponden al año 2018¹⁷ en las pruebas de lectura crítica y producción escrita en los programas de licenciatura y de Educación Infantil. En ellos se evidencia que su desempeño es uno de los más bajos entre todos los estudiantes de educación superior y entre todos los programas evaluados:

Tabla 10. Niveles de desempeño en licenciaturas prueba SABER PRO 2018

Tipo de prueba	Mayor puntaje (programa)	Menor puntaje (programa)	Puntaje en licenciaturas	Puesto en el total de programas evaluados
Lectura crítica	175 Humanidades	139 Contaduría y afines Ciencias Militares y Navales	142	17 de 19

¹⁷ Los resultados de 2018 son los últimos que se encuentran disponibles por grupos de referencia de los programas académicos ofrecidos hasta ese año.

Tipo de prueba	Mayor puntaje (programa)	Menor puntaje (programa)	Puntaje en licenciaturas	Puesto en el total de programas evaluados
Producción escrita	163 Humanidades	144 Recreación y Deportes	146	18 de 19

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11. Niveles de desempeño en Educación Infantil prueba SABER PRO 2018

Tipo de prueba	Mayor puntaje (programa)	Menor puntaje (programa)
Lectura crítica	163 Lenguas Extranjeras	132 Educación infantil
Producción escrita	163 Lenguas Extranjeras	142 Educación infantil

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la desviación estándar marca una tendencia incremental entre 2019 y 2021, lo cual es negativo: “La desviación estándar o desviación típica es una medida que ofrece información sobre la dispersión media de una variable. La desviación estándar es siempre mayor o igual que cero” (Economipedia, s. f.). Dado que lo ideal es que todos los estudiantes alcancen los niveles 3 y 4 en lectura crítica, y 6, 7 y 8 en producción escrita, que se pueden considerar como el rango o promedio esperado, el hecho de que la desviación estándar aumente significa que se están alejando de la media esperada.

Tabla 12. Desviación estándar prueba SABER PRO 2019-2021

Año	2019	2020	2021
Desviación estándar	25	26	27

Fuente: ESE, 2021.

Esta situación evidencia la necesidad de emprender acciones de fortalecimiento de las capacidades en lectura y escritura en los programas universitarios de formación en Educación, además de ofrecer procesos de formación dirigidos a docentes, directivos docentes y docentes

bibliotecarios en servicio, complementarios a los que se desarrollan por parte del Ministerio de Educación Nacional. Eso podrá ayudar a subsanar las falencias y actualizar sus procesos formativos en lectura, escritura y oralidad, a mejorar sus prácticas pedagógicas en el aula y contribuir así al logro educativo de los estudiantes.

Existe suficiente literatura investigativa que registra la incidencia que tiene la calidad de la formación de los docentes y de los modelos pedagógicos sobre los procesos de aprendizaje de los estudiantes. De hecho, el Informe de Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2018) manifiesta que una de las razones principales por las que los estudiantes de países de ingreso medio y bajo presentan un bajo desempeño es porque los docentes no cuentan con las capacidades pedagógicas necesarias para enseñar de manera efectiva (García, 2018). Por ejemplo, un indicador que introduce el Banco Mundial es la “pobreza de aprendizajes”, que define a partir de la premisa de “escolarización no es lo mismo que aprendizaje”, y concluye: “La escolarización sin aprendizaje no es solo una oportunidad desaprovechada, sino también una gran injusticia” (Banco Mundial, 2019). Es claro que la responsabilidad de la pobreza de aprendizaje no corresponde totalmente a los docentes; es un problema social que tiene relación con muchos factores, entre ellos, sistemas educativos poco alineados con el desarrollo de capacidades en lenguaje, que afecta por igual la formación y actualización pedagógica de los maestros como el desarrollo de los estudiantes y sus entornos familiares.

2.1.3. Prueba PISA en lectura entre estudiantes de 15 años. Años 2006-2018

PISA es una prueba internacional de la OCDE que hace parte del programa del mismo nombre, por su sigla en inglés, y que se aplica a estudiantes de 15 años, edad estimada para la culminación de los ciclos de educación obligatoria. Tal como lo expresa la OCDE, “el Programa ha sido concebido como un recurso para ofrecer información abundante y detallada que permita a los países miembros adoptar las decisiones y políticas públicas necesarias para mejorar los niveles educativos” (OCDE, s. f., p. 3). Con esta prueba se evalúan las competencias en lectura, matemáticas y ciencias: “El énfasis de la evaluación está puesto en el dominio de los procesos, el entendimiento de los conceptos y la habilidad de actuar o funcionar en varias situaciones dentro de cada dominio” (OCDE, s. f., p. 3).

La prueba se aplica cada tres años en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y países invitados. En Colombia se realiza desde 2006 como país invitado y desde 2018 como país miembro.

El análisis realizado para la política de LEOBE se centró en la prueba de lectura. Como lo expresa la misma organización, “no interesa, pues, en el enfoque de la evaluación de competencias, solo si una persona lee y cuánto lee, por ejemplo, sino más bien qué competencia tiene en la lectura: qué capacidad tiene para identificar ideas y argumentos en el texto, qué destreza para reconocer problemas y planteamientos distintos” (OCDE, s. f., p. 6). Lo anterior, en términos de examinar el grado

de preparación de los jóvenes para la vida adulta.

En cuanto a la competencia lectora, se evalúa la capacidad de los estudiantes para “comprender, utilizar y reflexionar sobre textos escritos, con el propósito de alcanzar sus objetivos personales, desarrollar su conocimiento y sus capacidades, y participar en la sociedad” (OCDE, s. f., p. 7). Lo anterior incluye las competencias frente a diferentes tipos de textos, por lo que la prueba incluye textos de tipología continua (por ejemplo, narraciones, artículos periodísticos, cartas) y de tipología discontinua (por ejemplo, textos con párrafos separados por imágenes o diagramas como los avisos publicitarios, textos científicos o estadísticos, manuales de instrucciones, etc.); en este sentido, la prueba se aleja del texto literario para evaluar aquellos que el estudiante puede encontrar frecuentemente en su vida cotidiana (OCDE, s. f., p. 7). La prueba evalúa la capacidad

para recuperar información (nivel literal); para inferir nueva información a partir de la lectura realizada (nivel inferencial); para relacionar los contenidos leídos con otros (nivel intertextual) y realizar una reflexión derivada de ellos (nivel de lectura crítica).

Adicionalmente, dado que se busca dar contexto al uso de la información a partir de la lectura, los textos utilizados para la prueba “corresponden a diferentes situaciones y contextos: privado o personal (novela, carta, biografía), público (anuncios o documentos oficiales), laboral (informe o manual) y educativo (como una hoja de ejercicios)” (OCDE, s. f., p. 7-8).

Por último, se describen a continuación los cinco niveles en que se evalúan las competencias en lectura para la prueba PISA, teniendo en cuenta que la competencia lectora tiene un promedio de 500 puntos (con los puntajes más bajos en 300 y los más altos en 700 puntos):

Tabla 13. Niveles de desempeño en lectura. Prueba PISA

Nivel	Puntaje	Descripción
5	625 o más	Puede manejar información difícil de encontrar en textos con los que no está familiarizado. Tiene una comprensión detallada de dichos textos y puede inferir qué información del texto es relevante para responder a las preguntas. Pueden recurrir a conocimiento especializado, evaluar críticamente y establecer hipótesis.
4	553 a 625	Puede responder a reactivos difíciles, como los que piden ubicar información escondida o interpretar significados a partir de sutilezas del lenguaje. Puede evaluar críticamente un texto.
3	481 a 552	Puede responder preguntas de complejidad moderada. Ubica fragmentos múltiples de información, vincula distintas partes de un texto y relaciona dicho texto con conocimientos familiares o cotidianos.
2	408 a 480	Puede responder preguntas básicas como las que piden ubicar información directa, realizar inferencias sencillas, identificar lo que significa una parte bien definida de un texto y utilizar algunos conocimientos externos para comprenderla.

Nivel	Puntaje	Descripción
1	335 a 407	Solo puede ubicar un fragmento de información, identificar el tema principal de un texto y establecer una conexión sencilla con el conocimiento cotidiano.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (s. f.)

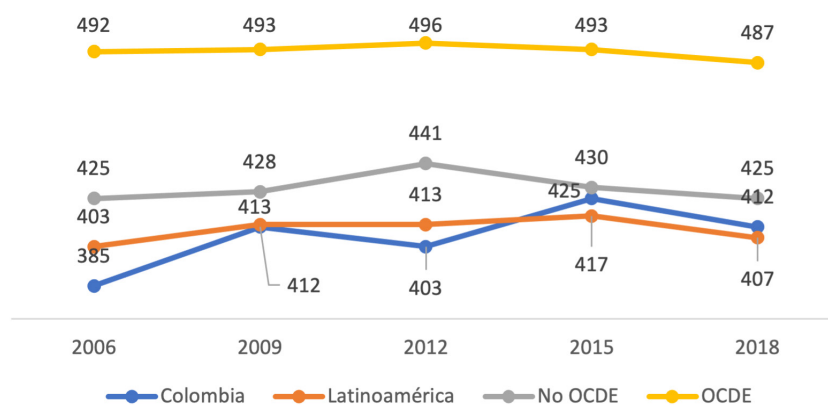
Por debajo del nivel 1 (menos de 335 puntos) están los alumnos que pueden leer, en el sentido técnico de la palabra, pero que tienen importantes dificultades para utilizar la lectura como una herramienta que les permita ampliar sus conocimientos y destrezas en diferentes áreas. Por lo tanto, está en entredicho su capacidad de beneficiarse de la educación y aprovechar las oportunidades de aprendizaje durante su vida. (OCDE, s. f., p. 11-12)

Los resultados que Colombia obtuvo entre 2006 y 2018¹⁸, y que están presentados en el Gráfico 16, muestran un comportamiento variable que debería ser un factor de análisis para el sistema educativo.

Según los resultados de 2006 (385 puntos), a 2018 los estudiantes del país elevaron su nivel de comprensión de lectura (412 puntos), aunque no de manera significativa, pues este año presentó una reducción de 13 puntos con respecto a 2015 (425 puntos).

Con estos resultados, Colombia está muy cercana a otros países latinoamericanos, pero el rezago con respecto al promedio de países OCDE es significativo. De acuerdo con el informe del BID Pisa 2018 en América Latina, ¿cómo nos fue en lectura?, los resultados muestran que Colombia tiene un rezago de dos años de escolaridad respecto al promedio de la OCDE (4 años en comparación con los países de mejores resultados) (BID, 2019).

Gráfico 16. Puntaje promedio comparativo en lectura – Prueba PISA 2006-2018



Fuente: ICFES, 2018.

18 Las pruebas se aplicaron por última vez en 2018 y, aunque la siguiente muestra debía realizarse en 2021, dadas las condiciones a nivel mundial ocasionadas por la pandemia de COVID-19, la OCDE tomó la decisión de aplazarla para 2022 (entre abril y mayo). La prueba seguirá siendo trianual, con lo cual se correrá el año de aplicación de 2022 en adelante. Los resultados de las pruebas de 2022 se evaluarán y publicarán en 2023.

Con base en los niveles de desempeño descritos en la Tabla 12, los resultados de la prueba PISA de 2018 en Colombia evidenciaron que:

- El 50 % de los estudiantes alcanzó el Nivel 2 de competencia en lectura (media de la OCDE: 77 %).
- El 1% de los estudiantes se ubicó en los niveles 5 y 6, los más altos en rendimiento en lectura (media de la OCDE: 9 %).
- El país se encuentra más de 50 puntos por debajo del promedio de la OCDE en los 3 procesos cognitivos que evalúa la prueba: 1) Comprender; 2) Evaluar y reflexionar y, 3) Localizar información.

2.1.4. Encuesta Nacional de Lectura y Escritura – ENLEC, 2017

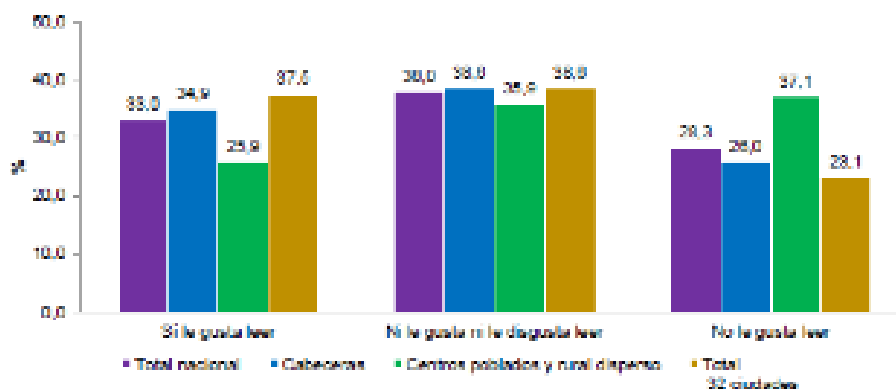
La encuesta ENLEC, realizada por primera vez en 2017 indagó por los hábitos de lectura y escritura y por la asistencia a bibliotecas entre la población colombiana, no restringida al

ámbito escolar. Esta encuesta abarcó los 32 departamentos, ciudades capitales, centros poblados y zonas rurales dispersas, e incluyó por primera vez a la primera infancia (niños y niñas menores de cinco años), por lo cual su información es muy relevante.

Algunos de los resultados indican la necesidad de atender situaciones específicas, como las actividades de lectura por parte de las familias a sus hijos e hijas menores de cinco años, el fortalecimiento de las bibliotecas escolares en los centros poblados y zonas rurales dispersas, y, de manera general, el reto de elevar la importancia que da a la lectura y la escritura el 70 % de la población.

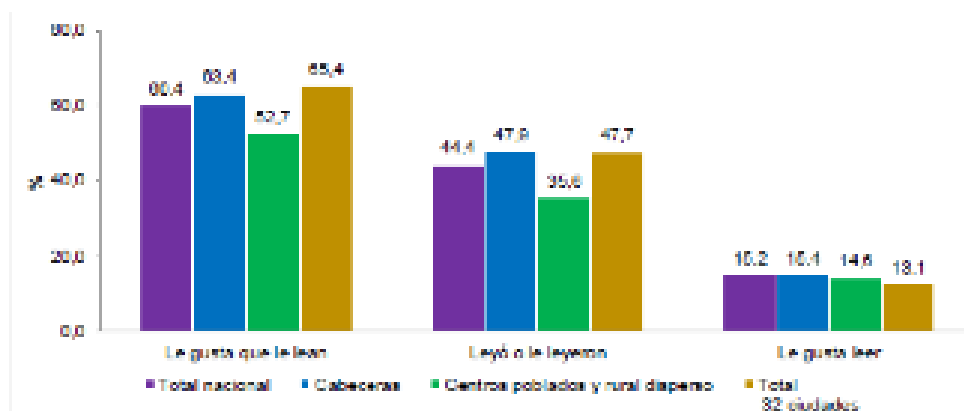
Así, de acuerdo con los Gráficos 17 y 18, respecto al gusto por la lectura, al 33 % de los mayores de 5 años le gusta leer y al 60,4 % de los menores de 5 años le gusta que le lean. Sin embargo, solo al 44,4 % de los menores de cinco años les leyeron. Esto indica que el acercamiento a la cultura escrita durante la primera infancia es muy escaso y requiere acciones de intervención, pues los años iniciales son fundamentales en la formación de capacidades del lenguaje en todas sus formas, tanto oral como escrita, lúdica y comunicativa.

Gráfico 17. Gusto por la lectura en personas mayores de 5 años



Fuente: DANE, 2018.

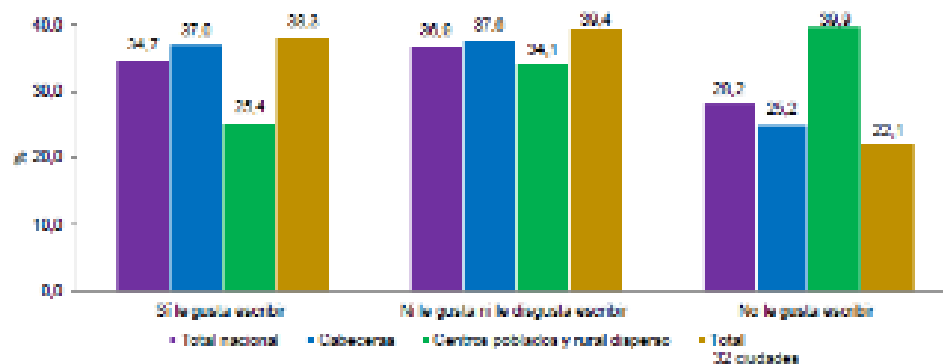
Gráfico 18. Gusto por la lectura en niños y niñas menores de 5 años



Fuente: DANE, 2018.

Por otra parte, solo al 34,7 % de los mayores de 12 años le gusta escribir (ver Gráfico 19); sin embargo, el 66,1% manifestó que lo que escribe son mensajes de texto o conversaciones de chat en su teléfono móvil (ver Gráfico 20).

Gráfico 19. Gusto por la escritura en personas mayores de 12 años



Fuente: DANE, 2018

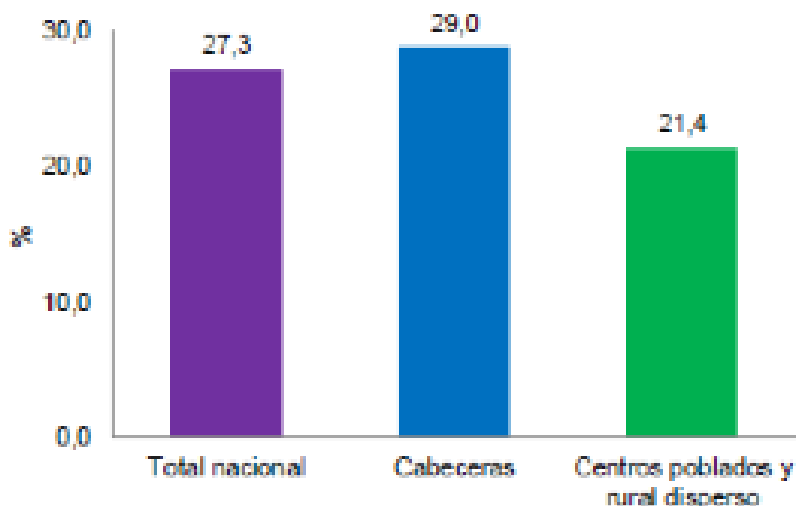
Gráfico 20. Tipo de textos que escriben las personas mayores de 12 años

Qué escribe	Total nacional	Cabeceiras	Centros poblados y rural disperso	Total 32 ciudades
	%	%	%	%
Mensajes de texto (tel. móvil) o conversaciones en el chat	66,1	70,6	48,5	75,7
Mensajes en redes sociales	61,1	64,5	47,3	67,2
Correo electrónico	46,8	51,6	27,7	59,0
Documentos de trabajo	34,6	37,9	21,6	42,5
Documentos académicos	29,0	29,9	25,4	31,6
Literatura, poesía, cuentos, novelas	10,9	10,4	12,8	11,1
Cartas o diarios	10,8	10,9	10,1	11,7
En blogs o foros de discusión	9,9	10,0	5,8	12,4
Historietas o cómics	3,1	3,1	3,4	3,2

Fuente: DANE, 2018.

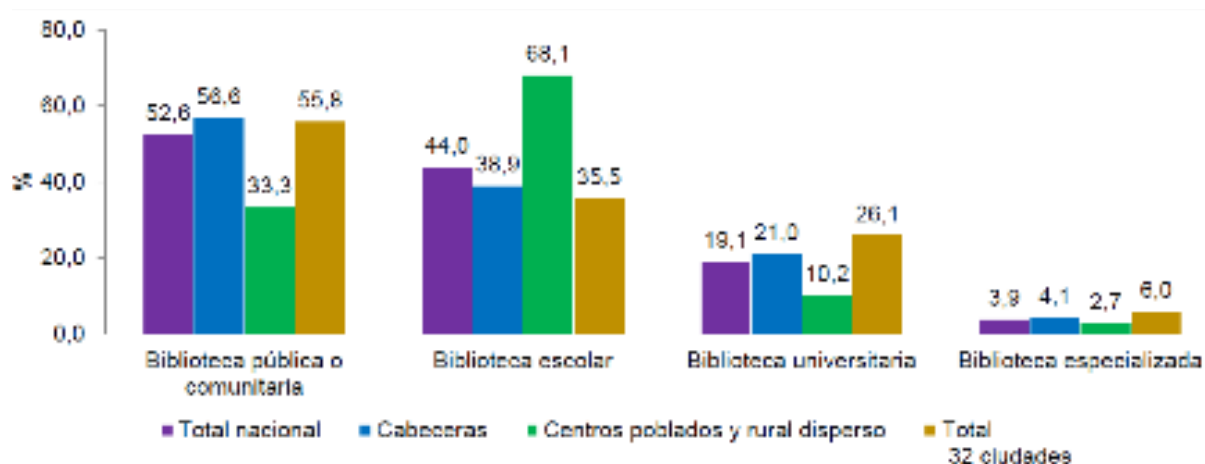
Por último, los indicadores de asistencia a bibliotecas arrojan resultados interesantes y retadores en el Gráfico 21. El total nacional entre los mayores de cinco años indica que solo el 27,3 % visitó algún tipo de biblioteca durante el último año en el que se realizó la encuesta (2017). Resulta muy diciente que el 18,6 % de esas visitas se hicieron a bibliotecas escolares en los centros poblados y zonas rurales dispersas del país, es decir, mucho más de la mitad de visitas totales a cualquier tipo de biblioteca (Gráfico 22).

Gráfico 21. Visita a bibliotecas, mayores de 5 años en 2017.



Fuente: DANE, 2018.

Gráfico 22. Tipo de biblioteca visitada por mayores de 5 años en 2017



Fuente: DANE, 2018.

Como se aprecia en el Gráfico 22, el 68,1% del 27,3% equivalente al total de visitas a nivel nacional, corresponde a bibliotecas escolares, es decir, el 18,6% del total. Esta información es relevante porque permite observar la importancia de la biblioteca escolar para las comunidades de entornos alejados de las ciudades capitales y, por tanto, la importancia de dirigir acciones para su fortalecimiento y ampliación de cobertura, como lo propone la política de LEOBE.

2.1.5. Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)

El Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE), realizado periódicamente por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO), realiza un análisis de los currículos de los países de la región con el fin de identificar convergencias y tendencias en los enfoques disciplinares, pedagógicos y evaluativos en las áreas de matemáticas, lenguaje y ciencias naturales

para los grados 3º y 6º. En la cuarta versión, realizada en 2019 y en la que participaron 19 países, se incluyó un análisis de concurrencias entre los currículos analizados, teniendo en cuenta la Agenda 2030 en cuanto a la educación para el desarrollo sostenible (EDS) y la educación para la ciudadanía mundial (ECM), pues la UNESCO las considera competencias para el siglo XXI.

El análisis de las tendencias curriculares en el área de lenguaje –que en este estudio se considera en relación con la lectura, la escritura y la oralidad, en concordancia con los campos de acción propuestos en la política–, es relevante para la formulación de la política de LEOBE por cuanto el diseño de su plan de acción, proyectado hasta el año 2030, ha exigido una mirada prospectiva que bien puede tomar elementos de reflexión y análisis a partir del ERCE 2019.

Según el estudio, en términos de la dimensión disciplinar, la mayoría de países basan sus currículos del área de lenguaje en un enfoque comunicativo de la lengua: “Ello

se traduce en que los saberes o contenidos más recurrentes en los documentos curriculares analizados son las competencias comunicativas de lectura, escritura y oralidad y, en menor medida, literatura” (UNESCO, 2020, p. 27). En este sentido, se aprecia un giro del saber lingüístico como enfoque disciplinar, hacia un enfoque sociocultural, que se sustenta en la pragmática del lenguaje.

Por ejemplo, en lectura los estudiantes deben inferir el propósito comunicativo de los textos que están leyendo, reconocer puntos de vista y sesgos presentes en ellos, y anticipar y retomar información a partir de lo planteado; en escritura y oralidad deben considerar el propósito, el destinatario y el contexto, y ajustar a ellos sus producciones orales y escritas. (UNESCO, 2020, p. 27)

Así mismo, la concepción sociocultural del lenguaje en algunos países está relacionada con la diversidad lingüística y cultural: “Este enfoque aparece especialmente mencionado en países con una fuerte presencia de pueblos y lenguas originarias, como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y Paraguay, pero también en otros como Colombia, Honduras y la República Bolivariana de Venezuela” (UNESCO, 2020, p. 28).

Por otra parte, en cuanto a su dimensión pedagógica, la mayoría de currículos coinciden en un enfoque constructivista (Piaget) e incluso socioconstructivista (Vygotsky), dos tendencias muy presentes en América Latina desde la década de los setenta. Estos enfoques ponen el énfasis en la participación activa del sujeto en la construcción del conocimiento a partir de su interacción con el entorno y con los otros. En este sentido, el contexto del estudiante cobra especial peso en los procesos de enseñanza y

aprendizaje. De allí se deriva una concepción de la escuela como “un espacio donde los interlocutores transforman las visiones, concepciones y haceres que se tienen frente al poder, al saber y al ser en todas sus dimensiones” (UNESCO, 2020, p. 131). Esto es, la escuela se considera como un espacio transversal, tal como se concibe en la política de LEOBE la biblioteca escolar, como se verá más adelante en el capítulo correspondiente al marco conceptual.

En cuanto a la dimensión evaluativa analizada a partir del estudio comparativo entre los diferentes currículos, la mayoría de currículos se basan en el concepto de enseñanza-aprendizaje como dinámica de ida y vuelta. Allí, la valoración de los logros de los estudiantes puede, a su vez, dar lugar “a un análisis y reflexión sobre las estrategias de enseñanza, las que pueden modificarse y ajustarse a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes” (UNESCO, 2020, p. 82). Este concepto es consistente con el enfoque constructivista y puede propender a futuro, según el estudio, hacia la evaluación para el aprendizaje “como una estrategia que a la vez informa sobre los procesos de aprendizaje y permite a los mismos estudiantes ganar autonomía en la toma de decisiones para aprender más y mejor” (UNESCO, 2020, p. 83). Esta visión también concuerda con la propuesta de la política por trabajar con los niños, niñas y jóvenes de manera cercana y participativa para conocer sus preferencias respecto a las múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad que llevan a cabo en su cotidianidad y en sus contextos.

En suma, son múltiples los puntos de convergencia entre lo analizado por el ERCE

2019 y lo planteado por la política de LEOBE, de forma que resultará muy pertinente profundizar en los análisis detallados que ofrece este estudio a lo largo de la implementación de la política.

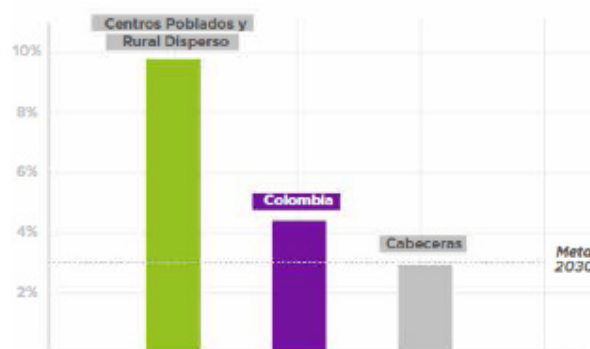
2.1.6. DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)

Según el DANE, la tasa de analfabetismo mide el porcentaje de la población mayor de 15 años que no sabe leer ni escribir. La información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares publicada en 2020 indicó que, en promedio, del total de la población colombiana el 4,4 % de esta población aún permanece en analfabetismo (Alcaldía de Medellín, 2021), lo que equivale a más de dos millones de personas, tal como se muestra en el Gráfico 23.

Este porcentaje es un indicador de que la tasa de analfabetismo sigue disminuyendo de manera sostenida desde hace cincuenta años. No obstante, aún presenta grandes brechas: mientras en las zonas urbanas el analfabetismo es del 2,9 %, en zonas rurales asciende a 9,2 %, es decir, la brecha es mayor al 6 %. Adicionalmente, como puede verse en el Gráfico 24, el porcentaje de analfabetismo es mayor entre hombres (4,6 %) que entre mujeres (4,1 %).

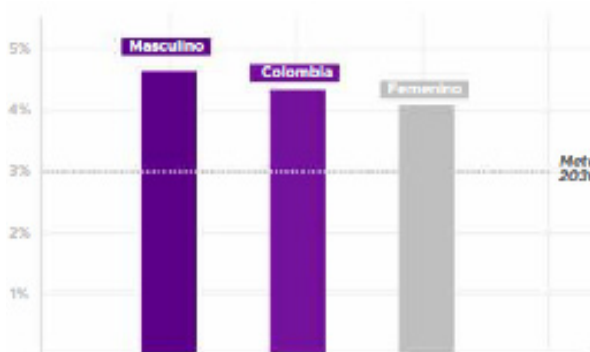
Los departamentos que registran mayores índices de analfabetismo son La Guajira, Chocó, Vichada, Sucre y Córdoba.

Gráfico 23. Tasa de analfabetismo promedio en Colombia en 2020



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2021.

Gráfico 24. Tasa de analfabetismo por género en Colombia en 2020



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2021.

Como se observa en los gráficos anteriores, la meta de bajar el índice de analfabetismo en Colombia al 3 % representa un gran desafío dada la fuerte brecha existente entre las zonas rurales y las zonas urbanas; sin embargo, es una meta alineada con la Agenda 2030 y con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) # 4—. De acuerdo con el Ministerio de Educación, dentro de las medidas adoptadas para reducir el analfabetismo, se encuentran los Modelos Educativos Flexibles con los que se busca adaptar los procesos a la disponibilidad de tiempo de la población

mayor de 15 años que no cursó o no culminó su proceso de formación escolar.

En la Política de LEOBE se incluyen acciones orientadas a apoyar los procesos de alfabetización con acciones de movilización de prácticas de lectura, escritura y oralidad entre adultos o jóvenes en extraedad (aquellos que a la edad de 15 años no han culminado su ciclo de básica primaria).

2.2. Conclusiones del diagnóstico de la situación actual

El diagnóstico de la situación actual de la lectura, la escritura, la oralidad y las bibliotecas escolares en el país constituye el punto de partida del proceso de formulación de la política de LEOBE, la primera en Colombia en abarcar de manera amplia e integral las prácticas diversas de la cultura oral y escrita.

Se obtuvo un mapa bastante completo de la situación presente de la lectura, la escritura, la oralidad y las bibliotecas escolares en el país a partir de: primero, el análisis del estado de las bibliotecas escolares en todo el país; segundo, de los indicadores que aportan las pruebas estandarizadas en lenguaje, tanto nacionales como internacionales, aplicadas a los estudiantes de todos los niveles de formación durante los últimos años; tercero, de los datos aportados por la encuesta de hábitos de lectura realizada a un universo poblacional más amplio y el estudio comparativo de los currículos de lenguaje en América Latina y el Caribe. A partir de este mapa se definieron las áreas y las acciones de intervención estratégica que requerían abordarse desde una política pública de alcance nacional.

La primera observación es que dicho análisis se fundamenta en el enfoque

sociocultural desde el cual el Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad “Leer es mi cuento” definió el abordaje de la lectura, la escritura y la oralidad en tanto derechos de los ciudadanos para acceder a la educación como derecho constitucional, así como a la participación social y cultural.

El enfoque sociocultural de la lectura, la escritura y la oralidad implica abordar cualquier análisis, propuesta de intervención o de proyección, desde la multiplicidad y la transversalidad. El uso de la lengua atraviesa por completo la vida de las personas tanto en lo individual como en lo colectivo; por esta razón, el diagnóstico de la situación actual arrojó un mapa complejo y de numerosas conexiones que exigió realizar un ejercicio de priorización y de interrelación entre las acciones planteadas para dar solución al problema público identificado para esta política¹⁹: *Los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas del país enfrentan barreras en el acceso al conocimiento y a la configuración de su universo social y cultural en relación e interacción con otros sujetos culturales, en sus comunidades y en la sociedad global, debido al limitado desarrollo de capacidades en lenguaje que contribuyen al ejercicio pleno de su derecho a leer, escribir y comunicarse como sujetos activos en la sociedad*²⁰.

Visto de esta forma, el diagnóstico de la situación actual implicaba considerar

19 Vea más adelante en este documento el árbol de problemas elaborado como parte de la Metodología de Marco Lógico sobre la cual se trabajó la formulación de la Política de LEOBE, en el que se realiza el análisis de causas y efectos del problema público.

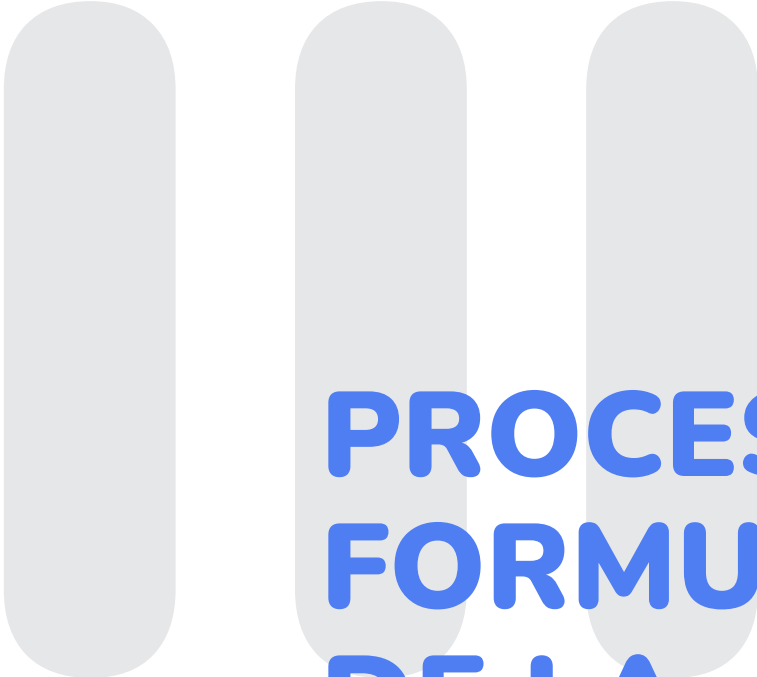
20 Vea más adelante en este documento el proceso de definición del problema público a través de la consulta pública a la comunidad educativa.

múltiples dimensiones, como efectivamente se hizo, evidenciando que son varios y diversos los frentes a trabajar para cumplir los objetivos de brindar a la población colombiana igualdad de oportunidades y condiciones de acceso a la cultura escrita. Tal es el sentido de la política de LEOBE que involucra tanto a diferentes actores gubernamentales como a la comunidad en general.

Ahora bien, el diagnóstico de la situación actual también permitió confirmar que la problemática es mucho más compleja que solo brindar acceso a la cultura escrita. Tal como lo expresa el informe del Banco Mundial

(2019), es urgente atender al desarrollo de capacidades en lectura, escritura y oralidad entre los estudiantes que actualmente cursan su formación escolar, pues:

Esta alta tasa de pobreza de aprendizajes y los lentos avances en los países de ingreso bajo y mediano son una señal de alerta temprana que indica que todas las metas descritas en el ODS 4 corren el riesgo de no cumplirse, incluido el objetivo de aumentar el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias para acceder al empleo, al trabajo decente y al emprendimiento. (Banco Mundial, 2019)



PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE LEOBE

En el proceso de construcción de la política de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares, en 2019 el MEN realizó, en convenio con el CERLALC y la Universidad EAFIT, la primera consulta pública, orientada a aportar insumos para la formulación del problema público. Dicha consulta se estructuró a partir de grupos focales integrados por actores relacionados con la enseñanza y la práctica de la lectura, la escritura, la oralidad y el uso de las bibliotecas escolares. Se realizaron 10 (diez) mesas en Bogotá, Riohacha, Cali, Inírida, Neiva, Ibagué, Barranquilla, Soacha y Cúcuta, en las que participaron 262 personas, entre docentes, directivos docentes, representantes de secretarías de educación, secretarías de cultura y bibliotecas públicas, y aliados estratégicos regionales tal y como lo presenta el Gráfico 25.



Gráfico 25. Participación en las mesas técnicas territoriales



Fuente: Universidad EAFIT, 2019.

La metodología consistió en presentar a los participantes un enunciado basado en la evidencia cuantitativa de los resultados en comprensión de lectura registrados en las pruebas SABER (2017) por estudiantes de los grados 3.º, 5.º y 9.º y las pruebas PISA (2018) a nivel nacional, con el fin de contar con sus apreciaciones respecto a las causas de la situación referida, así como respecto a posibles soluciones. El siguiente es el enunciado planteado:

En Colombia, los últimos resultados de las pruebas SABER y PISA sobre el desempeño de los estudiantes en lectura evidencian que cerca del 60 % de los niños, niñas y adolescentes de los grados 3º, 5º y 9º se encuentran en niveles insuficiente y mínimo, lo que indica que no están desarrollando sus competencias básicas en lenguaje.

Sobre este enunciado, los participantes identificaron causas, ámbito territorial y aspectos críticos o áreas problemáticas, como se describe a continuación:

NIVELES	CAUSAS
NACIONAL Ministerio de Educación (MEN)	Desconexión de las políticas del MEN con los contextos y necesidades locales de las IE.
	Ausencia de lineamientos para la formación en lectura y escritura para toda la vida.
	Ausencia de un enfoque multicultural en los planes de lectura y escritura y en las bibliotecas escolares.
	Ausencia de un enfoque territorial en los planes del MEN
	Carencia de una mayor focalización de planes y estrategias según competencias en lectura y escritura por grados (3º, 5º, 9º).
	Escaso fortalecimiento de las prácticas pedagógicas en lectura, escritura y oralidad de los docentes.
	No hay un plan de seguimiento institucional a las prácticas de lectura, escritura y oralidad de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
	Faltan programas nacionales en comunicación escrita desde los primeros años.
	No hay lineamientos que reconceptualicen la biblioteca escolar.
	Carencia de una política de presupuesto de inversión para la creación y fortalecimiento de bibliotecas escolares.
	Se requieren estrategias que aumenten la cantidad y frecuencia en la dotación de libros a las bibliotecas escolares.
TERRITORIAL Secretarías de Educación (SE)	Faltan políticas educativas territoriales.
	No hay estrategias de trabajo conjunto entre MEN, SE y otros actores.
LOCAL Instituciones educativas (IE)	Los docentes no son lectores habituales.
	Falta de recursos y apoyo para los planes institucionales de lectura y escritura.
COMUNIDAD	Falta de compromiso con los planes de lectura y escritura.
	Dificultad en el acceso a libros por una limitada situación económica familiar: el costo de los libros no es acorde con la capacidad adquisitiva de la población colombiana.
	Sectores de familias en los contextos más deprimidos no ven en la educación una alternativa de mejoramiento en la calidad de vida.
	Falta formación en lectura y escritura para familias y padres/madres no lectores o analfabetas.
	Las familias delegan en las IE la formación en lectura y escritura, no se fomenta desde el hogar.

ÁREAS PROBLEMÁTICAS	CAUSAS
Educación inicial	Débil formación en lectura durante la educación inicial de los niños y las niñas.
	Falta de personal docente idóneo para toda la vida.
Transversalización	Ausencia de transversalización en procesos de lectura y escritura.
	La estructura curricular está centrada en lo escolar y disociada de la vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
	Las prácticas de lectura, escritura y oralidad están desconectadas de los referentes culturales.
Evaluación y seguimiento	Falta hacer seguimiento y evaluar procesos de lectura y escritura en las IE.
	No se mide la efectividad de los planes de lectura, escritura y oralidad del MEN, de las SE y de las IE.
Biblioteca escolar	Materiales de lectura desactualizados.
	Indefinición del rol de la biblioteca escolar en las IE.
	Falta de textos: la dotación es escasa y poco frecuente.
	Falta de infraestructura.
	No hay articulación entre la biblioteca escolar y el PEI.
	Falta de mobiliario.
	Falta de bibliotecas escolares (principalmente en zonas rurales).
	No existe definición del perfil y de las funciones de los bibliotecarios.
	Se concibe la biblioteca escolar como espacio físico asistencial.
	No hay articulación pedagógica con la biblioteca escolar.
	Dificultad en la adopción de normas técnicas para la clasificación de materiales.
	Débil papel de la biblioteca escolar en procesos de lectura y escritura.
Formación	Falta formación de docentes y bibliotecarios para promover y formar hábitos de lectura y escritura.
	Falta formación de docentes y bibliotecarios en educación inicial.
	Bajos niveles de comprensión de lectura y lectura crítica por parte de docentes y bibliotecarios.
	No existe formación específica para mediadores en lectura, escritura y oralidad.
Diagnóstico	No se conoce la situación actual de la lectura, la escritura y la oralidad en las IE, en todos los niveles, desde la educación inicial.
	No se conocen los gustos y preferencias de lectura, géneros y tipos de textos en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
	No se conoce el estado de las bibliotecas escolares y de instituciones educativas que no tienen biblioteca escolar.

ÁREAS PROBLEMÁTICAS	CAUSAS
Prácticas de lectura, escritura y oralidad	Falta interés en la lectura y la escritura por parte de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
	Se percibe la lectura y la escritura solo como requisitos académicos.
	No se trabaja la reflexión a partir de la lectura.
	No hay estrategias de narración oral.
	Se percibe la escritura como oficio profesional especializado, no como práctica cotidiana de expresión.
	Se instrumentaliza la escritura como alfabetización.
Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	Falta integrar las tecnologías como aliadas de la lectura, la escritura y la oralidad.
	Existen grandes dificultades de conectividad, especialmente en zonas rurales.
Articulación interinstitucional	No hay articulación práctica ni estrategias de articulación entre: - Biblioteca escolar - Casas de la cultura - Institución educativa - Biblioteca pública - Institución educativa - Actores locales - Biblioteca escolar - Cajas de compensación
	Faltan estrategias para la conformación de redes (de lectura, de bibliotecas, de estudio) desde lo local.

La reflexión también abordó los efectos negativos del problema identificado, así:

EFFECTOS
Prolongación de problemas de lectura de generación en generación.
Pobre construcción de ciudadanía.
Bajo nivel de comprensión de lectura y lectura crítica (tanto en maestros como en estudiantes).
Frustración cognitiva y académica.
No se avanza más allá de la lectura funcional.
Ciudadanos no educados.
País sin proyección de desarrollo y baja calidad de vida.
Poca construcción de sentido.
Brechas entre lo público y lo privado.
Bajos resultados en las pruebas SABER y PISA.
Falta de libros en el hogar por falta de hábito de lectura.
Alto porcentaje de niños que están en niveles insuficiente y mínimo en las pruebas SABER Lenguaje 3°.

EFFECTOS
La lectura no es un proceso de goce, de reflexión o construcción.
Pensamiento crítico limitado.
La escritura propia es baja y con deficiencias gramaticales y ortográficas.
Pérdida de la identidad y simplificación de la escritura.
Fallas en la documentación de experiencias e investigaciones.
Deficiencias en la comunicación.
Pérdida de la memoria.
Pobre construcción social y de identidad.
Carencia de mecanismos de expresión diferentes a la acción física o verbal.
Pérdida de la historicidad.
Limitación en el acceso al conocimiento que empobrece la cualificación integral.
Se amplían las brechas sociales.
No se concibe la persona como productora de conocimiento con ideas válidas para escribir.

A partir de las causas y efectos enunciados, se planteó el problema público, se identificó el público objetivo, los niveles de incidencia y se realizó un ejercicio de priorización de acciones para atender el problema.

3. 1. Problema público

Los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas del país enfrentan barreras en el acceso al conocimiento y a la configuración de su universo social y cultural en relación e interacción con otros sujetos culturales, en sus comunidades y en la sociedad global, debido al limitado desarrollo de capacidades en lenguaje que contribuyen al ejercicio pleno de su derecho a leer, escribir y comunicarse como sujetos activos en la sociedad.

Niveles de incidencia del problema público:

- Nivel subjetivo: no se vincula la práctica de la lectura, la escritura y la oralidad con la experiencia vital.
- Nivel académico: existe una desconexión entre lo curricular (incluyendo las pruebas y los exámenes que miden los niveles de comprensión de lectura) y la práctica de la lectura, la escritura y la oralidad para la vida, lo que limita el acceso al conocimiento y aumenta el riesgo de deserción escolar o frustración académica.
- Nivel contextual: las representaciones sobre lectura, escritura y oralidad remiten, casi exclusivamente, al aprendizaje escolar, por lo que no se concibe la necesidad de cualificar las habilidades y complejizar el ejercicio interpretativo y de significación del lenguaje.
- Nivel social: el limitado desarrollo de capacidades en lenguaje durante la

etapa escolar y a lo largo de la vida afecta los procesos de participación ciudadana, la apropiación cultural, la construcción de conocimiento y mejores oportunidades de desarrollo y movilidad social.

El “limitado desarrollo de capacidades en lenguaje” tiene incidencia a nivel individual y colectivo, se manifiesta durante la trayectoria educativa y se prolonga a lo largo de la vida, lo cual tiene varias repercusiones, así:

El limitado desarrollo de capacidades en lenguaje repercute en la calidad del proceso formativo de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas: dificulta la culminación de su trayectoria escolar completa; reduce el desarrollo de sus procesos de pensamiento para socializar, aprender y significar su existencia; limita su capacidad política para la construcción de su identidad y para el ejercicio de una ciudadanía integral (ética, estética y participativa), e incide sobre su relacionamiento emocional y social, así como en el logro de mayores oportunidades futuras de inserción laboral y de movilidad social.

3. 2. Población objetivo

Teniendo en cuenta lo antes mencionado respecto a las cifras de escolaridad y alfabetismo del país, además de las brechas existentes entre las zonas rurales y urbana²¹,

el público objetivo de la política no podría restringirse a la población en edad escolar, entendida dentro de los rangos usualmente establecidos, desde la primera infancia hasta la culminación del ciclo de secundaria en la adolescencia. Así, además de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, la política de LEOBE incluye entre su población beneficiaria a los jóvenes en extraedad y a personas adultas cuyo proceso de alfabetización esté en curso o que, al haberlo culminado, requieran reforzar sus prácticas en lectura, escritura y oralidad, para así favorecer la educación para toda la vida. Para abarcar a la población desescolarizada o en etapa posescolar, el Ministerio de Educación Nacional trabajará en articulación con el Ministerio de Cultura y la Red Nacional de Bibliotecas Públicas. Así mismo, se contará con procesos de formación de mediadores en alfabetización de adultos, especialmente para realizar su labor con personas que presentan algún tipo de discapacidad.

Adicionalmente, atendiendo a los enfoques de capacidades, de derechos y de interseccionalidad que orientan la política de LEOBE, las prácticas de lectura, escritura y oralidad son entendidas en toda su diversidad, complejidad y dinamismo. Es decir, se tienen en cuenta los contextos de práctica y sus particularidades en el uso de la lengua, lo que implica una comprensión amplia y múltiple de la diversidad de lectores, escritores, hablantes y escuchas, quienes constituyen la población objetivo de esta política. Así, uno de los campos de acción aborda las múltiples prácticas de la lectura, la escritura, la oralidad y los usos de la biblioteca escolar, incluyendo las prácticas propias de las comunidades étnicas y campesinas, así

²¹ Según el DANE (2014), Colombia aún presenta un índice de analfabetismo del 12,1 % en las zonas rurales y de 3,4 % en zonas urbanas. Así mismo, según información del MEN (2018) el número de años promedio de permanencia en el sistema educativo es de 9,7 años en zonas urbanas, mientras que en las rurales es de apenas 6 años.

como aquellas de poblaciones urbanas, y la pluralidad de lenguas, medios, narrativas, formatos, códigos simbólicos y saberes desde los cuales se accede y se practican todas las dimensiones del lenguaje²².

La definición inclusiva e interseccional de la población objetivo de la política de LEOBE tiene como finalidad hacer visibles a los usuarios de la lengua oral y escrita en sus contextos de práctica, así como de hacerlos partícipes en el desarrollo de capacidades en lenguaje. Cada grupo poblacional es considerado en su complejidad de condiciones interdependientes, tales como el género, el ciclo vital, la discapacidad, la pertenencia étnica o campesina, la situación de migrante o de víctima del conflicto armado, así como la situación socioeconómica, de manera que se tengan en cuenta las situaciones de vida particulares y las brechas existentes (DANE, 2020). Esto significa que no es a partir de las diferencias como se abordan los grupos o comunidades en esta política; por el contrario, se plantea la visibilización de las prácticas de la cultura oral y escrita a partir de las interrelaciones entre unos y otros, y con base en la capacidad del lenguaje para tejer las relaciones e interacciones en la sociedad.

A este respecto, resultan pertinentes las palabras de W.E.B. Du Bois (2020) cuando hace notar la experiencia de estar en el lado de las minorías excluidas en una sociedad y ser definido desde quienes están del otro lado, es decir, desde las mayorías aceptadas

o dominantes. “¿Qué se siente cuando se es un problema?” (p. 12), dice Du Bois, haciendo referencia a la mirada de quienes lo definen como parte de un grupo o población en condición de necesidad de algún tipo. Esta pregunta debe interrogar a las dos partes por igual, a quien la enuncia y a quien es cuestionado, pues está planteada desde la separación o la diferencia y no desde una visión igualitaria. Du Bois, quien vivió la experiencia de la segregación racial en Estados Unidos a comienzos del siglo XX, advierte sobre dos ideas, que también se asumen en los enfoques y principios de esta política: por una parte, la idea de que definir a los grupos sociales y a las comunidades solamente desde la diferencia y desde una única visión resulta una forma de borramiento de sus particularidades y de su experiencia vital. Por otra parte, que las acciones dirigidas a estos grupos o comunidades y a toda la población objetivo deben concebirse también de manera interdependiente, pues la complejidad del problema público, tal como quedó expresado en esta política, traspasa el lugar de la educación y refleja sus efectos en toda la sociedad. Dice Du Bois:

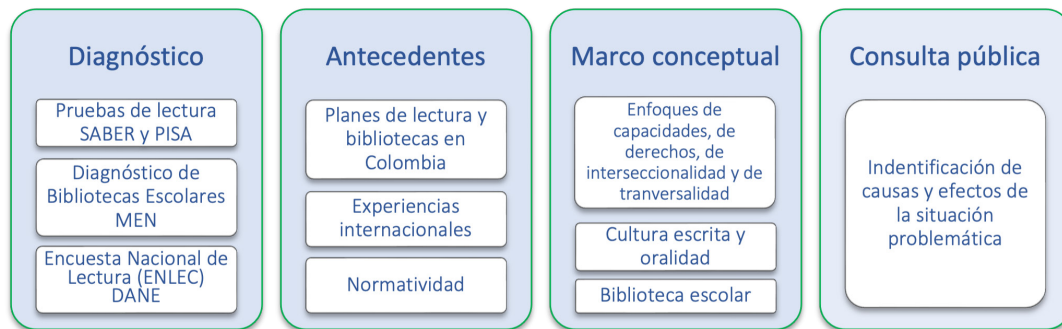
Para que realmente sean eficientes y tengan éxito, todos estos ideales deben fundirse y unirse en uno solo. La educación la necesitamos hoy más que nunca: la preparación de manos diestras, ojos y oídos ágiles y, sobre todo, una cultura más amplia, profunda y elevada de mentes dotadas y corazones puros. [...] Trabajo, cultura, libertad, todo esto nos hace falta, no por separado, sino de forma conjunta, no sucesivamente, sino al mismo tiempo, para que se desarrollen y apoyen mutuamente y pugnen por alcanzar ese inmenso ideal que surge ante el pueblo negro: el ideal de la fraternidad humana. (Du Bois, 2020, pp. 19-20)

22 En noviembre de 2021 se aplicó una encuesta entre estudiantes de todo el país, de los grados 1º a 11º, con el fin de conocer sus preferencias en cuanto a las prácticas de lectura, escritura, oralidad y uso de la biblioteca escolar en el entorno educativo. Los resultados de esta encuesta se pueden consultar en el Anexo B de este documento.

3. 3. Árbol de problemas

La construcción del árbol de problemas tuvo como base cuatro tipos de insumos que hicieron posible el análisis de la situación problemática, así: insumos de diagnóstico, de antecedentes, conceptuales, y derivados de la consulta pública, como se muestra a continuación en el Gráfico 26.

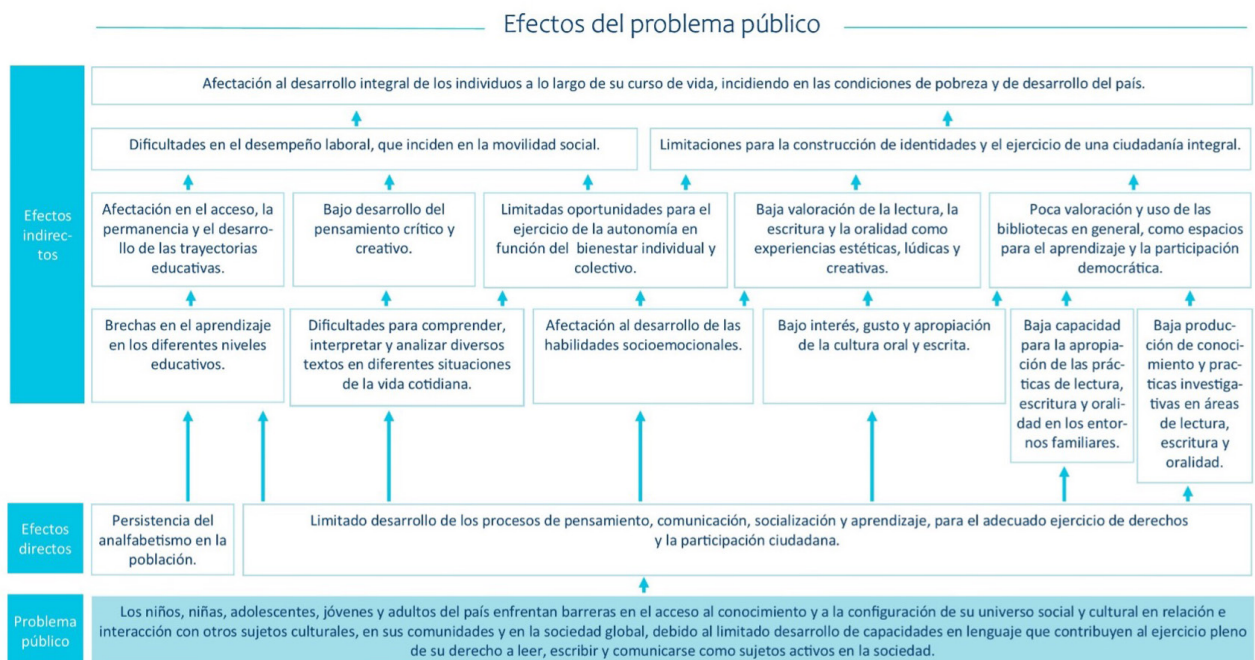
Gráfico 26. Insumos para el análisis



Fuente: MEN, 2020.

A continuación, se presenta el árbol de problemas construido con el Departamento Nacional de Planeación, como base para el diseño del plan de acción 2022-2030, que forma parte del CONPES 4068 de la Política de LEOBE.

Las causas y los efectos de este problema público son:



Fuente: DNP, 2021.



3. 4. Articulación intersectorial

De acuerdo con el análisis de causas y efectos del problema público definido, se hace necesario realizar un proceso de articulación interinstitucional entre varios organismos del Estado del orden nacional para cubrir los objetivos y las acciones planteadas en la política y así solucionar los múltiples factores que inciden en el limitado desarrollo de capacidades en lenguaje de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas.

Como se mencionó anteriormente, la población objetivo de la política de LEOBE no se restringe a la población en edad escolar, pues el cierre de brechas entre la población

alfabetizada y la no alfabetizada exige atender a los jóvenes que, habiendo cumplido 15 años de edad, no han culminado el ciclo de básica primaria, y a las personas adultas en procesos de alfabetización.

Adicionalmente, como se pudo observar en el diagnóstico de la situación actual, las necesidades particulares por tipo de población, así como el estado de las bibliotecas escolares o las condiciones de acceso al desarrollo de capacidades en lenguaje, a materiales de lectura, a una mayor cualificación en la formación docente, etc., requieren la intervención desde diferentes sectores de la institucionalidad del Estado.

En tal sentido, durante la etapa de formulación de la política se realizaron diversas mesas de concertación con representantes de las instituciones más pertinentes para la implementación del plan de acción propuesto para ser ejecutado entre 2022 y 2030.

A continuación, se relacionan las instituciones que se vincularon a la política de LEOBE con diversos niveles de responsabilidad y/o con la implementación de acciones concretas²³.

Tabla 14. Articulación intersectorial

Institución	Área
Ministerio de Educación Nacional	- Subdirección de Calidad de la Educación Preescolar, Básica y Media – PNLEO - Dirección de Primera Infancia - Dirección de Infraestructura - Oficina Asesora de Planeación y Finanzas
Ministerio de Cultura	Biblioteca Nacional de Colombia
Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación	Dirección de Vocaciones y Formación en Ciencia Tecnología e Innovación
Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Dirección de Infraestructura
Departamento Nacional de Planeación	Subdirección de Educación, Cultura y Deporte
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Dirección de Metodología y Producción Estadística
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Dirección de Primera Infancia
Instituto Nacional para Ciegos	Subdirección Técnica
Instituto Nacional para Sordos	Subdirección de Gestión Educativa
Servicio Nacional de Aprendizaje	Dirección de Formación Profesional
Alta Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia	N/A

3. 5. Proceso de validación

A partir del árbol de problemas, el Ministerio de Educación Nacional, de la mano del CERLALC, inició la construcción del primer documento de la política de LEOBE. Durante noviembre de 2020 y mayo de 2021, este documento se sometió a consulta de validación con representantes y expertos en los campos de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares, actores del sector educativo, grupos étnicos y academia, entre otros.

²³ Para el detalle de participación de cada entidad en la implementación de la política de LEOBE, ver el Anexo A, Plan de Acción, en este documento.

Esta consulta se realizó de manera virtual a través de nueve mesas de encuentro sincrónico, así como una encuesta asincrónica que estuvo disponible para su diligenciamiento durante dos meses, como da cuenta el Gráfico 27. Las mesas sincrónicas —en las que participaron 415 personas de todas las regiones del país— se organizaron con las siguientes temáticas:

MESA 1: Equipos técnicos del MEN

Viceministerio de educación preescolar, básica y media; Formación docente; Innovación educativa; Fomento de competencias; Calidad educativa de educación preescolar, básica y media; Plan Nacional de Lectura y Escritura; Gestión territorial; Bilingüismo; Referentes y evaluación; Cobertura; Inclusión y equidad.

MESA 2: Investigación e innovación
MESA 3: Mediación, enseñanza y aprendizaje
MESA 4: Enfoque étnico
MESA 5: Inclusión y equidad
MESA 6: Primera infancia
MESA 7: Bibliotecas
MESAS 8 Y 9: Expertos:

Academia, directivos del sector cultura —oficial y privado—, escritores, promotores de lectura, investigadores independientes.

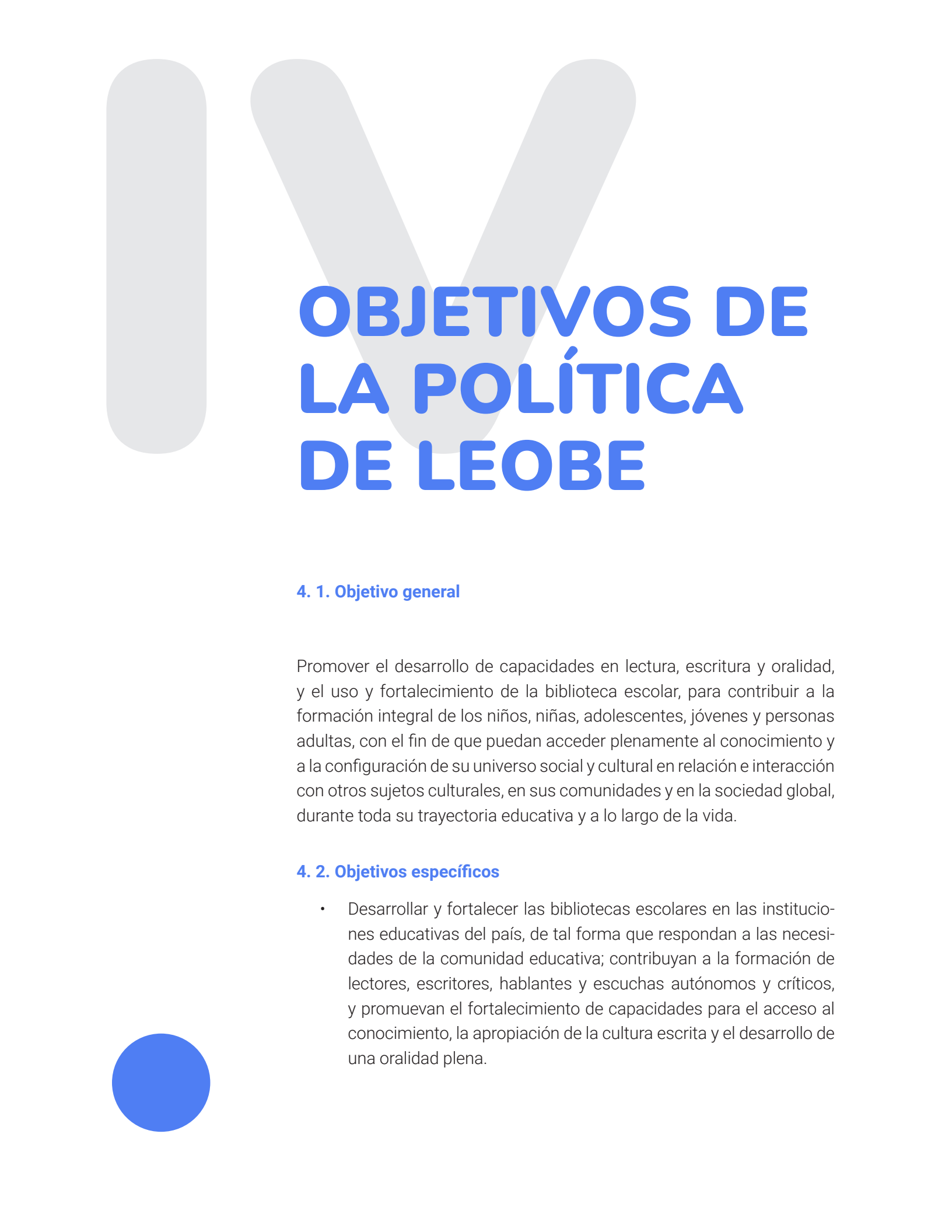
Gráfico 27. Participación en consulta de validación



Fuente: MEN, 2021.

En cuanto a los resultados del proceso de validación del documento de política, tanto la consulta sincrónica como la encuesta asincrónica reflejaron la necesidad de precisar o fortalecer algunos aspectos. Para atender a las recomendaciones de los diferentes sectores, se extendió este proceso para incorporar la consulta con expertos en temas de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares, que estuvo a cargo de Silvia Castrillón, Istar Gómez y Didier Álvarez²⁴, para realizar, a partir de sus conceptos y valoraciones, los ajustes pertinentes durante el año 2021.

24 Silvia Castrillón es bibliotecóloga y experta en bibliotecas escolares, lectura y políticas públicas. Ha asesorado a diversos países y a organismos internacionales en estos temas y actualmente preside la Asociación Colombiana de Literatura Infantil y Juvenil – ACLIJ. Istar Gómez es psicóloga y magíster en Educación. Ha asesorado a diversos gobiernos locales en Colombia y al Ministerio de Educación Nacional en orientaciones curriculares para la educación básica. Didier Álvarez es bibliotecólogo y magíster en Ciencia Política. Es autor de múltiples libros y artículos académicos y actualmente es profesor investigador en la Universidad de Antioquia.



OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE LEOBE

4. 1. Objetivo general

Promover el desarrollo de capacidades en lectura, escritura y oralidad, y el uso y fortalecimiento de la biblioteca escolar, para contribuir a la formación integral de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas, con el fin de que puedan acceder plenamente al conocimiento y a la configuración de su universo social y cultural en relación e interacción con otros sujetos culturales, en sus comunidades y en la sociedad global, durante toda su trayectoria educativa y a lo largo de la vida.

4. 2. Objetivos específicos

- Desarrollar y fortalecer las bibliotecas escolares en las instituciones educativas del país, de tal forma que respondan a las necesidades de la comunidad educativa; contribuyan a la formación de lectores, escritores, hablantes y escuchas autónomos y críticos, y promuevan el fortalecimiento de capacidades para el acceso al conocimiento, la apropiación de la cultura escrita y el desarrollo de una oralidad plena.

- Generar las condiciones, a nivel nacional, territorial y local, para el desarrollo de capacidades lectoras y escritoras de los docentes, bibliotecarios, padres, madres y cuidadores, así como su capacidad para ser mediadores de lectura, escritura y oralidad de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a lo largo de toda la trayectoria educativa.
- Ampliar el acceso a múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad entre los niños, niñas, jóvenes y adultos, desde la primera infancia y a lo largo del curso de vida, favoreciendo su apropiación con énfasis en la transversalidad, heterogeneidad y diversidad de los usos actuales y tradicionales del lenguaje.
- Crear condiciones y oportunidades para avanzar en la gestión del conocimiento sobre la cultura oral y escrita, y sobre la biblioteca escolar, promoviendo procesos de investigación, sistematización y apropiación entre la comunidad educativa.

La política de LEOBE se enmarca en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de la cual Colombia es uno de los países firmantes. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS-4) está orientado a “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Es una guía para lograr que los objetivos y acciones propuestos en esta política contribuyan a acercar al país al cumplimiento de las metas allí planteadas.

En tal sentido, la política de LEOBE aborda las condiciones materiales así como la creación de oportunidades adecuadas a cada contexto y tipo de población para acceder a la cultura escrita, contribuir al ejercicio de una oralidad plena y fortalecer las capacidades en lenguaje entre los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en toda la diversidad de prácticas actuales y tradicionales, incorporando el uso de las nuevas tecnologías, tanto en sus potencialidades expresivas y comunicativas, como en su aporte al acceso al conocimiento. Es fundamental para esta política “poner de relieve la equidad, la inclusión y la igualdad de género” y “promover el aprendizaje a lo largo de la vida”, para contribuir al cierre de brechas, especialmente entre las zonas rurales y urbanas, tal como está acordado en la Declaración de Incheon, firmada en 2015 por los países comprometidos con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (UNESCO, 2015). Así, el Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad tendrá un papel preponderante en el marco de la implementación de la política de LEOBE, especialmente después de la pandemia, pues podrá contribuir enormemente a reducir las brechas que se acentuaron durante este periodo en los aprendizajes de la lengua escrita, así como en la nivelación que requerirán los estudiantes al retornar a las actividades escolares usuales.



MARCO CONCEPTUAL

El presente documento se denomina *Fundamentos de la Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas* escolares porque su carácter es el de complementar la base conceptual y teórica del documento legal a través del cual el Gobierno Nacional dio aprobación al CONPES 4868.

En este sentido, es necesario establecer con claridad y minuciosidad el marco conceptual que da cuerpo y fundamento a todo lo planteado por la política de LEOBE: desde el problema público, sus objetivos, enfoques de análisis y diagnóstico de la situación actual, hasta su plan de acción. Así, en el presente capítulo se presentan todos los conceptos relevantes para la plena comprensión de las orientaciones, modos de abordaje y proyección de cada uno de los aspectos que abarca esta política.

Por una parte, se presentan los enfoques desde donde se abordan las diferentes dimensiones de la política y constituyen sus verdaderas bases o fundamentos. Estos enfoques definen los principios rectores de la política y sus campos de acción, también incluidos en esta sección: el problema central que se identificó a partir de la consulta pública se abordó con base en cuatro enfoques (capacidades, derechos, interseccionalidad y transversalidad); cuatro principios rectores que orientan la totalidad de la política (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad), y cuatro campos de acción (lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares).



5. 1. Enfoques de la política de LEOBE

5. 1. 1. Enfoque de capacidades

El desarrollo de capacidades se aborda en la PLEOBE desde los dos vectores que menciona Martha Nussbaum (2012): a) el conjunto de oportunidades que un Estado pone al acceso de todos sus ciudadanos para garantizar la justicia social básica requerida para asegurar el respeto por la dignidad humana (Nussbaum, 2007), y b) el uso pleno de la autonomía y la libertad del ciudadano para elegir, entre esas oportunidades, las que considere más acordes con sus deseos, vocaciones y facultades para la realización de su proyecto de vida.

De esta manera, el enfoque de capacidades no prescribe formas de hacer, sino condiciones para asegurar que todos los seres humanos tengan acceso a los recursos necesarios para vivir su vida según su criterio y elección (Nussbaum, 1998). Esto significa que las condiciones de posibilidad dispuestas por el Estado y la libertad de acción y elección por parte del ciudadano son dos dimensiones articuladas que deben ser consideradas en conjunto en la formulación de una política pública.

En relación con el concepto de *capacidades en lenguaje*, le corresponde al Estado brindar a los ciudadanos igualdad de condiciones y oportunidades para el desarrollo del lenguaje en todas sus dimensiones. Es decir, debe brindar acceso a la lengua escrita (lectura y escritura) y a una oralidad plena a través de entornos apropiados (escuela, familia y biblioteca).

Para efectos de la comprensión del enfoque de capacidades, es importante diferenciar los conceptos de capacidades y de competencias. El enfoque de capacidades, según Nussbaum, es un paradigma de comprensión de los derechos humanos con base en la relación Estado-ciudadanía. Por su parte, las competencias se entienden, en los enfoques pedagógicos, como un saber-hacer en contexto. Están relacionadas con los aprendizajes concretos o logros progresivos y medibles de los estudiantes en sus procesos de formación escolar y, por esta razón, se encuentran en relación con los currículos. Es decir, en el enfoque aquí propuesto las capacidades pertenecen a una dimensión política que se articula con lo pedagógico y lo curricular a través de acciones concretas desde el sector educativo y con el apoyo de otras entidades.

5. 1. 2. Enfoque de derechos

Según la ONU, el enfoque de derechos es un marco de acción gubernamental y de gobernanza social para asegurar el respeto, protección y cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas. Como lo establece la UNESCO, uno de los derechos universales es el de la educación (con proyección a los ODS y a la Agenda 2030):

La Educación es un derecho humano fundamental que ocupa el centro mismo de la misión de la UNESCO y está indisolublemente ligado a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) [...]. El derecho a la educación es uno de los principios rectores que respalda la Agenda Mundial Educación 2030, así como el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4), adoptado por la comunidad internacional. El ODS 4 está basado en los derechos

humanos y tiene el propósito de garantizar el disfrute pleno del derecho a la educación como catalizador para lograr un desarrollo sostenible. (UNESCO, s. f.)

El enfoque de derechos y el enfoque de capacidades están estrechamente relacionados. A partir de 1990, la ONU incorporó en sus informes el enfoque de desarrollo humano en concordancia con lo propuesto por Amartya Sen respecto a que este consiste en expandir la libertad de las personas, en términos de poder elegir la vida que desean llevar. Sen (2000)²⁵ recalca que no bastan los indicadores de desarrollo económico de un país, usualmente medido por el PIB, para comprender si las personas realmente pueden contar con condiciones favorables para su desarrollo como seres humanos. Ahora bien, en el enfoque de derechos se plantean los derechos en términos universales, esto es, aquello a lo que todas las personas, sin distingo de nacionalidades, deben poder tener acceso, de allí que sean materia de muchas de las constituciones políticas de los países. Sin embargo, como menciona Nussbaum, “los

derechos fundamentales no son más que palabras hasta que la acción del Estado los convierte en reales”, e insiste en que la proclamación de la igualdad de derechos no significa nada para las personas excluidas, a menos que se acompañe de políticas estatales positivas que garanticen que esas personas puedan disfrutar realmente de sus derechos (2012, p. 87).

En este punto, el cruce conceptual entre el enfoque de desarrollo y el enfoque de capacidades radica en las ideas de *deber* y de *oportunidad*. La pregunta central que desde ambos enfoques se plantean Sen y Nussbaum está en relación con el deber de los gobiernos y los Estados, pues estos deben proporcionar las condiciones materiales y las oportunidades (en términos políticos) para que las personas puedan acceder a un derecho fundamental como el de la educación. Pero esto solo será posible en la medida en que, desde un enfoque de capacidades, se pongan a disposición de los diferentes grupos poblacionales las condiciones y oportunidades que realmente les permitan acceder a ellos. Sobre este punto, el enfoque de capacidades plantea que la posibilidad de que los ciudadanos *realmente* accedan a dichas condiciones y oportunidades reside en que el Estado pueda ofrecerlas en términos diferenciales para que estén al alcance de toda la diversidad de los ciudadanos: es en este sentido que Nussbaum habla de “políticas estatales positivas”.

De acuerdo con lo anterior, la Política de LEOBE es un instrumento de apoyo a la agenda pública educativa orientada a la garantía del derecho fundamental a la educación, tal como lo consagra la Constitución Política de Colombia en sus artículos 67 y 70. También se

25 “Las libertades no solo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios. Además de reconocer la importancia fundamental de la libertad en la realización de evaluaciones, también tenemos que comprender la notable relación empírica que existe entre los diferentes tipos de libertades. Las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica. Las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales. Los diferentes tipos de libertades pueden reforzarse mutuamente (Sen, 2000, pp. 6-7).

propone ser, a la vez, el mecanismo que le permite al Estado ofrecer las condiciones y oportunidades para el acceso a la cultura escrita y a una oralidad plena, en consideración a que el uso del lenguaje y sus múltiples formas de práctica (orales, escritas, no verbales) inciden en el desarrollo de las capacidades humanas en perspectiva de derechos y justicia social, y están a la base de los procesos educativos. Para ello, se plantean acciones estratégicas orientadas por la diversidad étnica, cultural y lingüística de la población colombiana, pero también en cuanto a las particularidades de personas en condición de discapacidad o de vulnerabilidad socioeconómica.

5. 1. 3. Enfoque diferencial e interseccional

En Colombia se introdujo el enfoque diferencial “como principio de igualdad y no discriminación” con la Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas, que se considera un hito en el país en el reconocimiento de la diversidad de condiciones y características particulares de diferentes grupos de ciudadanos. No obstante, la Constitución Política de 1991 también lo establecía desde mucho antes. La política de LEOBE adopta el enfoque diferencial como principio de respeto y valoración de la diversidad social, cultural, lingüística, territorial, de género y de capacidades de la población objetivo de sus acciones estratégicas. La política de LEOBE entiende que el derecho a la educación y el desarrollo de capacidades en lenguaje es un factor nodal para eliminar barreras en el acceso al conocimiento y al disfrute de la riqueza cultural local y global, y que exige la atención a las particularidades de las diversas comunidades a lo largo y ancho del país.

Por otra parte, el enfoque diferencial tiene estrecha relación con el enfoque de interseccionalidad. La Ley de víctimas es un antecedente en este sentido, pero también la política de LEOBE reconoce que en una misma persona pueden confluir condiciones diversas, múltiples y simultáneas. En este sentido, el enfoque de interseccionalidad permite identificar dichas condiciones confluyentes, por lo que, cada vez con mayor frecuencia, se aborda el análisis de los procesos y problemáticas sociales con este enfoque.

Es así que, en diciembre de 2020, el Departamento Nacional de Estadísticas — DANE, incorporó los enfoques diferencial e interseccional como parte de sus lineamientos para la producción de datos poblacionales. Definió el enfoque diferencial como una “perspectiva de análisis que permite obtener y difundir información sobre grupos poblacionales con características particulares” (DANE, 2020, p. 15) “[...]para promover la visibilización de situaciones de vida particulares y brechas existentes, y guiar la toma de decisiones públicas y privadas”²⁶ (DANE, 2020, p. 8). Entre las categorías que establece el DANE, se encuentran:

[...] el género —incluyendo sexo, orientación sexual e identidad de género—, el ciclo vital, la discapacidad, la pertenencia étnica y campesina, así como las intersecciones entre ellos y con otras variables como la situación de migrante o víctima del conflicto armado (relevante en el caso particular de Colombia), localización geográfica, nivel educativo, acceso a servicios de salud y morbilidad, situación socioeconómica, parentesco dentro del hogar, y demás características

26 “Adaptado del Artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas” (DANE, 2020, p. 15).

que permitan analizar situaciones de vida particulares, brechas entre los grupos poblacionales y situaciones de vulnerabilidad. (DANE, 2020, p. 15)

Adicionalmente, define el enfoque de interseccionalidad como una “perspectiva que permite conocer la presencia simultánea de dos o más características diferenciales de las personas [...] que en un contexto histórico, social y cultural determinado incrementan la carga de desigualdad, produciendo experiencias sustantivamente diferentes entre los sujetos (adaptado de Corte Constitucional-Sentencia T-141-15)” (DANE, 2020, p. 15).

La política de LEOBE también incorpora estos dos enfoques, por lo que la producción de datos estará alineada con las orientaciones del DANE. Esta acción le dará cohesión y coherencia a la información y redundará en una gestión más eficaz y eficiente por parte del Ministerio de Educación.

Es preciso mencionar reflexiones interesantes sobre estos dos enfoques. La interseccionalidad es un concepto muy dinámico y no exento de discusiones que, desde sus inicios²⁷, ha significado una importante perspectiva inclusiva en la teoría feminista para abordar la desigualdad social desde la complejidad de fenómenos históricamente situados, e imbricados, a su vez, con diversidad de factores y problemáticas

múltiples e interdependientes. Desde la perspectiva interseccional, los fenómenos sociales, como la pobreza o la exclusión de determinados grupos o comunidades, no se analizan según categorías diferenciadas a partir de dicotomías, sino desde la pluralidad de circunstancias y condiciones de quienes las viven, de manera que es posible construir formas múltiples para su abordaje, principalmente, desde la experiencia de las personas. El enfoque interseccional aporta a los estudios sociales el análisis situado, esto es, no descontextualizado de las condiciones externas, como tampoco de las subjetividades que dichas condiciones producen.

La escritora nigeriana Chimamanda Ngozi Adichie expresa en su texto *El peligro de la historia única* su experiencia de construir su visión del mundo desde un único relato, así como la experiencia de construcción de la visión de ella misma desde el relato de otras personas. El peligro de la univocidad es que es reductora, elimina la multiplicidad. Por eso, al abordar situaciones y problemas sociales no es posible ignorar la diversidad de contextos, así como la diversidad de experiencias de quienes se reconocen en ellos.

El relato único crea estereotipos, y el problema con los estereotipos no es que sean falsos, sino que son incompletos. Convierten un relato en el único relato [...] [y este] priva a las personas de su dignidad. Nos dificulta reconocer nuestra común humanidad. Enfatiza en qué nos diferenciamos en lugar de en qué nos parecemos. (Ngozi Adichie, 2018, p. 9)

El enfoque interseccional, entonces, es una alerta contra “el peligro del relato único” y resulta particularmente relevante en la

27 “El concepto mismo de interseccionalidad fue acuñado en 1989 por la abogada afroestadounidense Kimberlé Crenshaw en el marco de la discusión de un caso concreto legal, con el objetivo de hacer evidente la invisibilidad jurídica de las múltiples dimensiones de opresión experimentadas por las trabajadoras negras de la compañía estadounidense General Motors” (Viveros, 2016, p. 5).

formulación de políticas públicas. Como se establece en Enfoque diferencial e interseccional, de la Unidad para las Víctimas (2017):

[...]la intersección de diferentes características puede generar discriminación / efectos negativos o privilegios / beneficios en la persona, dependiendo de cómo la sociedad en la que ella vive privilegie ciertos grupos y categorías sobre otros. (p.16)

[Por eso,] la interseccionalidad se vincula con el enfoque diferencial y lo complementa. Los dos son herramientas analíticas y de trabajo que permiten enriquecer y mejorar el diseño de las políticas públicas [...] Interpretar interseccionalmente el principio de enfoque diferencial establecido en la Ley 1448 de 2011 significa reconocer que los enfoques diferenciales no son categorías aisladas, sino que hay una relación e intersección entre ellos y entre estos y otras categorías [...]. El enfoque diferencial es una herramienta imprescindible para entender la experiencia de las personas y para aplicar la metodología interseccional. (p. 20)

En la política de LEOBE, el enfoque de interseccionalidad constituye la orientación con la cual se abordan los derechos a la educación y a las prácticas del lenguaje. Estos derechos se entienden a partir de la multiplicidad y diversidad de usuarios de la lengua y de sus manifestaciones orales, escritas y no verbales, teniendo en cuenta sus particulares representaciones del mundo, identidades y subjetividades: en suma, considerando las dinámicas individuales y colectivas en la construcción de diversos significados culturales.

5. 1. 4. Enfoque de transversalidad

La transversalidad es un enfoque que da continuidad a las ideas de multiplicidad y de diversidad, mencionadas anteriormente.²⁸ Las prácticas del lenguaje en todas sus dimensiones —habla, escucha, lectura y escritura— constituyen la base de la construcción de comunidad y de conocimiento desde la primera infancia y a lo largo de la vida. El lenguaje es la base de la expresión individual, de la comunicación en sociedad, del acceso al conocimiento y de la formación escolar en todas las áreas del currículo. Sin embargo, el adecuado desarrollo de capacidades en lenguaje no se restringe al ámbito escolar, pues se enriquece con la interacción social en los contextos cotidianos de las personas. El enfoque de transversalidad, en este sentido, permite abordar las prácticas del lenguaje en todos los aspectos, entornos y relaciones en donde interviene la comunicación y la expresión humana.

La lectura, la escritura y la oralidad, en tanto prácticas socioculturales, son fundamentales para el desarrollo del pensamiento, la comprensión de conceptos y la exposición de ideas en todas las áreas del conocimiento, por eso desbordan los límites curriculares. Además, contribuyen al

28 En el campo educativo es frecuente encontrar la mención a la transversalidad en relación con los currículos, así como a algunos temas en los que se entrecruzan varios campos del conocimiento y que se consideran relevantes en una formación integral. Este es el caso de la educación ambiental, educación para la ciudadanía, cultura de paz, etc. En este sentido, se trata de un enfoque interdisciplinario que, si bien es transversal, se diferencia del enfoque de transversalidad contemplado en esta política.

desarrollo socioafectivo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Ejemplos de los efectos de un bajo desarrollo de capacidades en lenguaje son la dificultad de dialogar, debatir o discutir sobre aspectos controversiales; la escasa habilidad para discernir entre información falsa e información relevante y verdadera (particularmente en la era de las TIC), o la poca comprensión de las múltiples y complejas dimensiones de los fenómenos sociales, políticos o económicos, todo lo cual exige pensamiento crítico.

La diversidad de posibilidades que se ofrezca a los estudiantes en el acceso a las prácticas del lenguaje, así como la importancia que se dé al enfoque transversal de todas sus dimensiones, inciden considerablemente en el desarrollo de estas capacidades. Esto significa que se deben realizar acciones en todas las áreas del currículo y no únicamente en la asignatura de lenguaje. Además, implica involucrar a otros actores como padres, madres y cuidadores, como mediadores de lectura, escritura y oralidad, con el fin de incentivar estas prácticas por fuera de la escuela.

En este sentido, la biblioteca escolar se constituye en un escenario transversal por excelencia. Las prácticas de lectura, escritura y oralidad —además del acceso a múltiples recursos que enriquecen el acceso y la construcción de conocimiento— se potencian con el encuentro y la experiencia de interacción social y cultural que la biblioteca ofrece.

Por todo lo anterior, el enfoque de transversalidad en la política de LEOBE está imbricado con los otros enfoques descritos, particularmente con el enfoque de interseccionalidad, pues la comprensión

de la multiplicidad de prácticas, formas de expresión, usos de la lectura, así como de las diversas oralidades que confluyen en la comunicación cotidiana exige comprender el lugar de quien habla, lee, escribe o escucha, y, por tanto, la diversidad de visiones del mundo que se tejen a través del lenguaje.

Finalmente, y como se ha mencionado antes, la lectura, la escritura y la oralidad son prácticas socioculturales necesarias para el desarrollo de la subjetividad y la interacción social. En el entorno educativo, su función y uso trascienden el aprendizaje del código para constituirse en un eje transversal de todos los procesos de enseñanza y aprendizaje que se suscitan en la escuela, pues son dimensiones del lenguaje que acompañan a los y las ciudadanas a través de toda su vida. Su carácter transversal indica que la lectura, la escritura y la oralidad deben impactar integralmente el proceso educativo, es decir, que abarca todas las áreas del conocimiento y las esferas íntima y pública en las que tiene lugar la vida escolar, familiar y comunitaria.

5. 2. Principios rectores de la política

Los principios rectores permiten establecer las orientaciones éticas en las que deben basarse todas las acciones que se proponen en el Plan de Acción y Seguimiento de la política. En este sentido, constituyen la base deontológica de la política en aspectos relacionados con la calidad de la educación planteados en el Plan Decenal de Educación (MEN, 2016), en las orientaciones del PNLEO (MEN-MINCULTURA, 2022) y en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de la UNESCO (1990).

Los principios rectores de la política de LEOBE se basan en el modelo de las 4-A (Tomasevski, 2001), y han sido adaptados a los cuatro campos de acción de esta política:

- **Asequibilidad:** proporcionar las condiciones materiales necesarias para que todas las personas puedan participar de la cultura escrita y de una oralidad plena desde la primera infancia y a lo largo de toda la trayectoria educativa.
- **Accesibilidad:** proveer y promover condiciones permanentes para las prácticas de lectura, escritura y oralidad, de modo que todas las personas puedan acceder a ellas y apropiárselas en su curso de vida en diferentes contextos y situaciones y para diferentes propósitos.
- **Aceptabilidad:** asegurar que se cumplan los estándares de calidad, pertinencia, diversidad e inclusión en los materiales, espacios y procesos asociados al desarrollo de prácticas de lectura, escritura y oralidad de diferentes grupos poblacionales.
- **Adaptabilidad:** ofrecer procesos flexibles que faciliten el acceso y la apropiación de la cultura oral y escrita, de manera que se brinde igualdad de oportunidades para el desarrollo libre y autónomo de toda la población. Se tiene en consideración la diversidad de sus contextos de vida (sexo, orientación sexual, identidad de género,

diferencia en las capacidades, comunidades étnicas y lingüísticas, religión, ubicación geográfica o situación socioeconómica).

5. 3. Campos de acción de la política de LEOBE

La lectura, la escritura, la oralidad y las bibliotecas escolares son los cuatro campos de acción de la política de LEOBE. Las tres primeras se definen como prácticas socioculturales transversales que favorecen el desarrollo de las capacidades del ser humano para: constituirse como sujeto activo y crítico; construir los significados que dan sentido a su realidad y a su contexto; expresar sus ideas y emociones; participar de las diversas formas de comunicación con los otros; crear y transformar realidades —desde y con— la multiplicidad de interacciones sociales y culturales que constituyen su experiencia. En suma, para ser agente de su propia voz y de su lugar en el mundo (Hernández-Zamora 2010).

Los usos del lenguaje son, desde la perspectiva del derecho a la educación, la base de los procesos de formación a lo largo de la trayectoria educativa y, dado que abarcan la totalidad del sujeto social, son capacidades que deben desarrollarse durante todo el curso de vida.

Esta política comprende la práctica escolar y la práctica social de la lectura, la escritura y la oralidad de manera integral y vinculadas a la experiencia vital, buscando una transformación en los imaginarios y prácticas pedagógicas que las limitan a aspectos curriculares del área del lenguaje. Leer,

escribir, hablar y escuchar son herramientas para acceder al conocimiento, al disfrute y a la apropiación de la riqueza cultural de las diversas comunidades y de la sociedad global, posibilitan procesos de descubrimiento y de creación, y ponen en juego los saberes y trayectorias de los sujetos en relación con la diversidad de contextos del mundo que habitan y de los textos que leen.

La integración de las experiencias sociales y culturales que brindan las prácticas de la lectura, la escritura, y la oralidad en la vida cotidiana de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos ha sido planteada por el PNLEO desde los enfoques de la promoción y de la mediación. Se busca favorecer un encuentro propicio entre un sujeto de práctica y un contenido de comunicación y de expresión que trasciendan el fuero del uno y del otro. Así podrá crearse de un espacio de significación construido a partir de la interacción, como se define en esta sección.

5.3.1. La lectura

Para esta política se ha adoptado la definición contenida en los Lineamientos Curriculares de Lengua Castellana establecidos por el MEN (considerados como una base conceptual en la formulación del Plan Nacional de Lectura del Ministerio de Educación desde 2011), en donde se considera la lectura como:

[...] un proceso significativo y semiótico, cultural e históricamente situado, que va más allá de la búsqueda del significado y que en última instancia configura al sujeto lector [...]. Leer es un proceso de construcción de significados a partir de la interacción entre el texto, el contexto y el lector. (MEN, 1998, pp. 27-47)

Bajo esta perspectiva, el acto lector se entiende como un proceso social y cultural que compromete una multiplicidad de interacciones del individuo a partir de su forma de entender el mundo, así como de su historia y su contexto, con diversidad de formas textuales. Entre la diversidad de textos, ideas y discursos, se considera la lectura de textos literarios como una de las experiencias privilegiadas en la tarea de formación de lectores desde la primera infancia y a lo largo de toda la trayectoria educativa. Antonio Cândido, en *El derecho a la literatura*, afirma:

La literatura ha sido un instrumento poderoso de instrucción y educación, al entrar en los currículos como propuesta de equipamiento intelectual y afectivo. Los valores que la sociedad preconiza, o los que considera perjudiciales, están presentes en las diversas manifestaciones de la ficción, la poesía y la acción dramática. La literatura confirma y niega, propone y denuncia, apoya y combate, dándonos la posibilidad de vivir dialécticamente los problemas [...]. Esto significa que tiene un papel formador de la personalidad, pero no según las convenciones sino según la fuerza indiscriminada y poderosa de la propia realidad. (2013, p. 5)

En línea con las opciones actuales de acceso a la lectura, mediadas por recursos tecnológicos, las prácticas de lectura abarcan diversidad de soportes (físicos, digitales, sonoros, visuales y audiovisuales) que, a su vez, producen diversidad de modos de leer y, por tanto, diversidad de lectores. Esto no solo es el resultado de la incursión de la tecnología en las prácticas de lectura, sino de los nuevos modos de relacionamiento de estos lectores con el texto escrito, pues este, a su vez se da de múltiples y nuevas formas. Los niños,

niñas y jóvenes leen y escriben hoy quizás más que antes, pues los espacios de la lectura y la escritura son también los espacios de la socialización personal, de la comunicación y la expresión, así como de la participación en dinámicas sociales y políticas.

Por otra parte, las prácticas de lectura en lo relativo al acceso al conocimiento también han adquirido nuevas dimensiones que, incluso, implican reconsiderar no solo la idea de acceso, sino de construcción de conocimiento como partes de un mismo proceso que se dan en modos colaborativos diversos que también han posibilitado los recursos digitales y el Internet. La búsqueda de información y de respuestas sobre conocimientos específicos están regidos por la inmediatez y la ubicuidad en el intercambio de información, a lo que también ayudan las redes sociales. Hoy en día es casi natural para los jóvenes compartir la información que recopilan para una tarea escolar, así como acceder a diversidad de opciones para su presentación y escritura. De esta forma, el trabajo colaborativo adquiere gran relevancia en términos de la participación tanto en las asignaciones escolares, como en las construcciones colectivas de participación social en temas de su interés (CERLALC-UDEA, s. f.).

Ahora bien, en esta política las nuevas prácticas de lectura, escritura y oralidad no desplazan las prácticas tradicionales o de la experiencia analógica, ni de la interacción personal de manera presencial, como tampoco del libro físico. Antes bien, lo que se busca es abordar la multiplicidad de las prácticas del lenguaje sin excluir aquellas que viven hoy los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. En tal sentido, es urgente que la

formación de docentes, bibliotecarios y otros mediadores aborde también estos temas en su formación pedagógica con la misma apertura planteada aquí. Las transformaciones de la cultura escrita, cada vez más aceleradas, exigen, no un conocimiento exhaustivo sobre técnicas o tecnologías, sino las capacidades para adaptarse, apropiarse de ellas e interactuar con los más jóvenes en un universo comunicacional que, con seguridad no fue en el que los mediadores recibieron su formación inicial.

Desde la política de LEOBE se abordan estas múltiples prácticas de la lectura, la escritura y la oralidad en una de sus líneas de acción²⁹, específicamente diseñada para abrir espacios de interacción con los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, no solo en lo relacionado con lo digital y las TIC sino en toda la amplitud de prácticas, con enfoque de diversidad en lo territorial, étnico y cultural.

Es preciso anotar que la apertura plasmada en la diversidad de modos de leer y de soportes considerados en esta política está en línea con los principios de accesibilidad y adaptabilidad, pues busca brindar las oportunidades y condiciones adecuadas para diferentes tipos de lectores, formas de lectura y diversidad de contenidos. En síntesis, el enfoque dado en esta política a la lectura comprende la amplia transversalidad de su práctica, tanto en el entorno escolar como en

29 En el Anexo A de la política de LEOBE se presenta el plan de acción detallado. La línea de acción a la que se hace referencia es la No. 4, denominada "Múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad entre los niños, niñas, jóvenes y adultos". Cabe anotar que la formación de mediadores se aborda en la línea No. 2: "Desarrollo de capacidades de educadores, bibliotecarios y mediadores para favorecer el acceso y apropiación de la cultura oral y escrita dentro y fuera del contexto educativo".

la dimensión privada y pública de la vida de las personas, en el entendido de que no se trata solamente de una cuestión de tecnologías o de alfabetización en un sentido estrecho del concepto, sino de la comprensión de las nuevas ciudadanías comunicativas. Según afirma Emilia Ferreiro: “Está claro que ‘estar alfabetizado para seguir en el circuito escolar’ no garantiza el estar alfabetizado para la vida ciudadana”. Por tanto —continúa Ferreiro—, leer ha dejado de ser marca de sabiduría y se ha convertido en marca de ciudadanía (2000, p. 1-3).

5. 3. 2. La escritura

Los Lineamientos curriculares de Lengua Castellana establecidos por el MEN definen la escritura como

[...] un proceso que a la vez es social e individual en el que se configura un mundo y se ponen en juego saberes, competencias, intereses, y que a la vez está determinado por un contexto socio-cultural y pragmático que determina el acto de escribir: escribir es producir el mundo. (MEN, 1998, pp. 27)

La escritura es una práctica sociocultural en el sentido de que involucra dos dimensiones de la experiencia humana: por una parte, la experiencia de sí, como sujeto activo, consciente y creativo, que elabora y expresa su subjetividad; y, por otra, la experiencia social y cultural que vincula al sujeto con una lengua, una tradición expresiva, un modo de comunicar para y con otros. Según Vygotsky (2010), la lengua escrita exige un alto nivel de abstracción, por cuanto requiere la elaboración de las ideas que se

quieren expresar en el texto, además de su construcción con elementos aprendidos de la estructura de la lengua. Por eso, la escritura es uno de los principales potenciadores del aprendizaje, dada la complejidad de procesos del pensamiento que intervienen a la hora de escribir: observación, análisis, reflexión, memoria.

La escritura, por tanto, requiere ser aprendida, puesta en práctica y complejizada a través de procesos de formación, a diferencia del aprendizaje del lenguaje oral, que es espontáneo; para el lenguaje “los seres humanos estamos biológicamente preparados [...] y se adquiere por el hecho mismo de participar en la vida social” (Valery, 2000, p. 40). En este sentido, el aprendizaje de la lengua escrita es un proceso mediatizado por la experiencia de otros (adultos o compañeros más aventajados, dice Vygotsky), esto es, a través de la experiencia cultural de la educación. Por ello, su práctica habitual potencia las capacidades en el uso de la lengua.

La práctica de la lengua escrita —que, por supuesto implica la oralidad y la lectura—, no es un proceso instrumental. No basta con dominar el código alfabético o tener ideas y ser capaz de ponerlas por escrito, sino que implica un proceso de apropiación de ese gran entramado de la experiencia contextual en el que se ponen en juego saberes, competencias, intereses, puntos de vista y diversas dimensiones de la relación con el otro y lo otro; como lo expresa Valery (2000) “el lenguaje escrito, como instrumento de mediación semiótica, implica un diálogo permanente con la palabra de otros y con enunciados de otros” (p. 42).

Es necesario precisar que en esta política se asumen como prácticas codificadas de la expresión tanto el lenguaje basado en el código alfabético, como múltiples prácticas de representación simbólica basadas en marcas gráficas puestas en relación con el pensamiento y la experiencia del sujeto, de donde surge “una relación mágica que pone en juego una tríada: un intérprete, un niño y un conjunto de marcas” (Ferreiro, 2000, p. 6).

La escritura es una capacidad que se desarrolla tanto a partir de la mediación pedagógica intencionada que ofrece el acceso a la educación, como con base en múltiples experiencias y relaciones que los sujetos tejen con otras personas, textos y lenguajes. Por tanto, las experiencias con la lengua escrita que se brinden desde la primera infancia constituyen “el equipamiento intelectual y afectivo” (Cândido, 2013, p. 5) que facilitará el aprendizaje de la escritura como código y como forma de expresión, creación, construcción de conocimiento y de comunicación.

5.3.3 La oralidad

Para esta política se han adoptado los enfoques más recientes en cuanto a la concepción de la oralidad como parte del acceso a la cultura escrita. En estos enfoques ya no es determinante la primacía de una práctica sobre otra (leer-escribir/hablar-escuchar), sino más bien, el uso contextual de la expresión y la comunicación según las situaciones en las que se ve inmerso el sujeto hablante. Esto significa situar las prácticas del lenguaje en la experiencia sociocultural y en las necesidades de participación en la vida

social de sujetos particulares (Kalman, 2004 y Tolchinsky, 2008).

Esta concepción deja atrás la tradicional dicotomía oralidad/escritura como indicadora de un proceso evolutivo en el aprendizaje formal (Ong, 1987) y se basa en la naturaleza social de los discursos, es decir, en el tipo de apropiación de la lengua a partir de la práctica en la vida social. Las situaciones de comunicación que enfrentan al sujeto a los discursos de otras personas y le ofrecen la oportunidad de participar en las dinámicas sociales. Además, lo preparan para prácticas más complejas del lenguaje —como leer y escribir— por lo que, actualmente, muchos investigadores prefieren abordar un concepto de oralidad vinculado con las habilidades que se requieren para estas prácticas complejas.

En el caso de los bebés, es claro que la oralidad se da primero que las prácticas de lectura y escritura. Sin embargo, bajo estos nuevos enfoques, el aprendizaje oral de la lengua estará mediado por la lectura del entorno; por el intercambio comunicativo con los adultos cuidadores; por la interpretación de las emociones que le manifiesta el universo de ‘los otros’ con los que se relaciona, entre otros. Todo ello basado en el ejercicio de la observación y la escucha: es decir, el aprendizaje oral de la lengua estará mediado por la experiencia sociocultural. Así, desde sus primeras interacciones con el mundo exterior, el bebé *lee* las situaciones del entorno, *escucha* a los otros e *intercambia* palabras (o sonidos expresivos) y mensajes con ellos, e *interpreta* los que estos le envían. De este modo, comienza a ingresar en ese conjunto de prácticas del lenguaje que le aportan a su proceso de aprendizaje formal

de la lengua alfabética, así como a la práctica de una oralidad plena.

Ahora bien, en el contexto actual de alta mediación de la tecnología en las prácticas del lenguaje y la comunicación, la comprensión conceptual de la oralidad implica concebir los procesos de hibridación de las prácticas del lenguaje, lo que hace aún más difusas las fronteras entre lo oral y lo escrito. Por ejemplo, en una conversación de chat la comunicación se da de forma dialogal. Es decir, tiene las características de una conversación oral, pero se da por escrito a través del uso del código alfabético. Adicionalmente, el uso de memes, emoticones y otras formas expresivas que tienen un significado compartido entre los hablantes/escribientes implica un lenguaje basado en símbolos que se integran al código conversacional, aunque este se dé de forma escrita. Este sencillo ejemplo de nuestros modos actuales de comunicación plantea grandes retos a la hora de definir o conceptualizar la oralidad. Esto significa que la oralidad es un proceso cognitivo, semiótico y contextual sumamente rico en formas expresivas. De allí que se prefiera el término oralidades para abarcar toda su multiplicidad.

Por otra parte, al borrar la dicotomía oralidad/escritura, así como la concepción de la oralidad como un estadio primigenio de las prácticas escriturales, se abren las posibilidades de reconocer las múltiples formas de expresión, no solo en relación con los medios de comunicación actuales, sino en relación con las culturas llamadas “orales”. Se entiende por culturas orales aquellas que no cuentan con un código alfabético para representar los sonidos de su lengua o cuya tradición y saberes son transmitidos

principalmente a través de prácticas orales, generalmente comunitarias. Dicho reconocimiento implica una comprensión y valoración más justas y respetuosas de la diversidad cultural y de su acervo de memoria, tradición y conocimiento. Reconocer y fortalecer los saberes propios, y configurar prácticas educativas alrededor de la cultura oral —fundadas en diferentes voces, creencias y sistemas de conocimiento diversos— ubica a los saberes ancestrales y propios como parte esencial de los contenidos escolares y, sobre todo, de la formación integral de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas de nuestro país.

Como lo menciona Miguel Rocha Vivas (2013), el reconocimiento de la diversidad lingüística³⁰ y de la producción literaria de diversos autores indígenas en Colombia es reciente: “En un país que se creía exclusivamente monolingüe e hispano, parte del proceso de visibilización de las oralidades y literaturas indígenas contemporáneas está ligado al reconocimiento constitucional de la nación como multiétnica y pluricultural” (p. 75), así como a la más reciente Ley de Lenguas, de 2010. Las oralidades —o las múltiples prácticas de la oralidad— se conciben en esta política de LEOBE como experiencias socioculturales a través de las cuales se transmiten las particularidades de

30 Según la Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC, “En Colombia se hablan 70 lenguas: el castellano y 69 lenguas maternas. Entre ellas, 65 son lenguas indígenas, 2 lenguas criollas (el palenquero de San Basilio y el creole de las islas de San Andrés y Providencia), la Romaní o Romaníes del pueblo Rom-Gitano y la lengua de señas colombiana”. <https://www.onic.org.co/noticias/636-65-lenguas-nativas-de-las-69-en-colombia-son-indigenas>

una comunidad con una historia específica. Por supuesto, esto implica el reconocimiento de la diversidad lingüística, por lo que bien caben en este punto las palabras del escritor keniano Ngũgĩ wa Thiong’o (2021):

La literatura escrita y la oratura son los medios fundamentales a través de los cuales una lengua particular transmite las imágenes del mundo que contiene la cultura que encarna.

El lenguaje como comunicación y como cultura son, por tanto, productos interdependientes. La comunicación crea la cultura: la cultura es un medio de comunicación. La lengua transmite la cultura, y esta transmite, particularmente a través de la literatura y de la oratura, todo el corpus de valores mediante los cuales llegamos a percibirnos a nosotros mismos y nuestro lugar en el mundo. La forma en que las personas se perciben a sí mismas afecta al modo en el que conciben su cultura, su política y la producción social de riqueza, a todas las relaciones con la naturaleza y con otros seres humanos. El lenguaje es, por tanto, inseparable de nosotros mismos como comunidad de seres humanos con una forma y un carácter distintivo, una historia específica y una relación específica con el mundo. (p. 48)³¹

Con todo lo anterior, esta política se propone disponer condiciones, recursos y oportunidades para que los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos potencien sus capacidades en el uso de la lengua. Se busca potenciar el desarrollo de las capacidades de los individuos para hacer uso público de la razón y hablar en nombre propio

pues, como lo expresa Hernández-Zamora (2019), la potencia educativa de las formas dialógicas del lenguaje oral está relacionada con la autopercepción de las personas como competentes y autorizadas para pensar, hablar y participar.

5. 3. 4. La biblioteca escolar

La biblioteca escolar y otros espacios de lectura (especialmente aquellos diseñados para la primera infancia) se conciben como organismos pedagógicos transversales inherentes a la formación de lectores, escritores, hablantes y escuchas desde la escuela, que garantizan el acceso al conocimiento y promueven las relaciones humanas. De acuerdo con lo planteado por Didier Álvarez (CERLALC, 2021), la biblioteca es un ámbito que tiene la doble condición de concurrencia y de organización: de concurrencia, en tanto las personas reconocen y se reconocen, comparten y se encuentran con otros; y de organización, en el sentido de que colecciona, organiza y promueve la apropiación de la información y del conocimiento por parte de la comunidad. Así, la biblioteca escolar y las salas de lectura para la primera infancia tienen un deber crítico para intervenir las relaciones entre información, conocimiento, lenguaje y memoria, y se constituyen en espacios para la construcción de comunidad.

De acuerdo con lo anterior, la biblioteca escolar y los espacios de lectura para la primera infancia representan un valioso recurso para promover experiencias socioculturales. Por lo tanto, el uso de la biblioteca —en sus modalidades física

31 En Colombia es más frecuente el uso del término “oralitura”. En la cita de Thiong’o se conservó la traducción original, como “oratura”.

y virtual— es una oportunidad para la interacción, el aprendizaje, la producción de conocimiento, la investigación y el intercambio de ideas: una oportunidad, en suma, que puede transformar subjetividades y contribuir al desarrollo de capacidades.

Ahora bien, ¿cómo se conjugan estas definiciones centradas en la interacción social con la materialidad de la biblioteca? De acuerdo con una definición tradicional, la biblioteca es el lugar que contiene los recursos de apoyo pedagógico para favorecer el acceso al conocimiento, y no pocos investigadores han registrado los beneficios de tener acceso a una biblioteca a lo largo de la formación escolar desde los primeros años. Los tempranos estudios de Mary Gaver, de la Universidad de Rutgers, registraban que los estudiantes que contaban con biblioteca escolar reportaban mejores resultados académicos al ingresar a la educación superior (Bonilla, 2008). Esta política se propone hacer del encuentro en la biblioteca escolar una oportunidad para contribuir al desarrollo de los estudiantes como sujetos activos en su comunidad (educativa, familiar, social), además de ese lugar de encuentro con la cultura y la ciencia a través de los recursos que ofrece. Lo anterior implica que las bibliotecas escolares estén llamadas a desarrollar servicios, procesos y dinámicas que potencien el accionar pedagógico de los maestros y las interacciones que los estudiantes tienen con el conocimiento, tanto a través de los recursos como a través del intercambio con otros.

La biblioteca requiere no solo de recursos bibliográficos y pedagógicos —con todo lo que ello implica en términos de creación, selección, adquisición, procesamiento,

disposición, uso, seguimiento y evaluación de dichos materiales— sino de servicios y actividades. Es, al mismo tiempo, un espacio físico y un espacio de construcción de múltiples procesos y experiencias socioculturales y pedagógicas. La biblioteca escolar brinda múltiples experiencias mediante su articulación con los currículos educativos; la extensión de la experiencia de aula hacia otras dimensiones del aprendizaje; el apoyo a la labor de los docentes; el estímulo al espíritu creativo e investigativo desde los primeros grados, hasta el cultivo de vocaciones e intereses particulares en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

En esta concepción de la biblioteca escolar se inscribe la biblioteca digital. El Ministerio de Educación Nacional puso en marcha la Biblioteca Digital Colombia Aprende en el marco del confinamiento que impuso la pandemia de COVID-19 a partir de 2020. El uso extendido a la mayoría de municipios del país por parte de la comunidad educativa (docentes, estudiantes y sus familias) evidenció que, además de contribuir al cierre de brechas entre entornos rurales y urbanos frente al acceso a la lectura y consulta de materiales bibliográficos para el aprendizaje y acompañamiento de los procesos educativos, existía entre los niños, niñas, adolescentes y jóvenes un deseo permanente por leer literatura en su tiempo libre, pues muchas de las lecturas seleccionadas no estaban estrictamente relacionadas con los procesos curriculares.

Tal como lo menciona Germán Rey, la biblioteca digital promueve “un diálogo cada vez más imaginativo con otras modalidades del conocimiento y otros lenguajes, a los que los niños y las niñas, los adolescentes

y los jóvenes están cada vez más próximos e integrados”, dado que se inscribe en un ecosistema en el que “los niños juegan y se informan, se comunican y aprenden” (p.5)³². Lo digital, en suma, dice Rey, más que de tecnología, se trata de una cultura: “Las bibliotecas digitales son más que un asunto tecnológico, una oportunidad cultural. Así lo ha expresado Alessandro Baricco, quien ha comprendido la transformación digital como una verdadera revolución cultural” (en Rey, 2001, p. 5).

Por lo anterior, las acciones estratégicas de transformación de la biblioteca escolar (física y digital) se han concebido desde un enfoque de transversalidad. Esto implica articularla con otro tipo de espacios (como bibliotecas de aula, bibliobancos y salas de lectura para la primera infancia), a fin de promover la cualificación del personal bibliotecario y de docentes, y generar espacios de interacción y de trabajo en red. Para ello, es necesario llevar a la práctica un proceso de renovación de la biblioteca escolar, de los demás espacios de lectura y de sus servicios a través de acciones transformadoras en el corto y el mediano plazo.

5. 3. 5. La promoción de la lectura, la escritura y la oralidad, un enfoque para la mediación

La promoción de la lectura, la escritura y la oralidad es un enfoque orientado a la formación de lectores, escritores, hablantes

y escuchas que, partiendo de la experiencia individual e íntima con la lengua y con multiplicidad de lenguajes, trasciende a lo colectivo, a la experiencia social compartida. En palabras de Didier Álvarez:

La promoción es la dimensión política de la educación lectora, que busca establecer mejores lugares sociales para el lenguaje en general, y en particular para la lectura y la escritura. El compromiso político es que exista un mayor y más elevado uso del lenguaje en una sociedad”. (2021)

En los entornos educativos solía priorizarse el conocimiento lingüístico, la gramática y la ortografía sobre la experiencia social y emocional de la lengua. Sin embargo, de manera cada vez más frecuente se evidencia que el enfoque de la promoción ha ido enriqueciendo las aproximaciones a los usos de la lengua y, por tanto, sus didácticas. Así, ha ido cobrando especial relevancia el aspecto social del intercambio de ideas y la conversación, un potente ejercicio de desarrollo individual y de cohesión colectiva. Por eso, como lo menciona Felipe Munita, se trata de:

Un movimiento, en suma, que hacía avanzar a las escuelas hacia aquellas ‘esferas públicas democráticas’ que quería la pedagogía crítica (Giroux, 1990), más centradas en la participación de los alumnos en situaciones culturales propias del mundo social que en la ejercitación a partir de una escenificación meramente escolar de esa cultura. (2014, p. 31)

Ahora bien, en el escenario escolar — entendido como aquel en el que tienen lugar enseñanzas y aprendizajes diversos, tanto en el interior de sus aulas, como en su biblioteca

32 Tomado del documento “Lineamientos estratégicos de la Biblioteca Digital Colombia Aprende”, elaborado como resultado del contrato 094 de 2021 entre el CERLALC y Máquina Editorial, en el marco del Convenio de Cooperación CO1. PCCNTR.2365016 de 2021 suscrito entre el MEN y el CERLALC.

y en otros espacios en los que la comunidad educativa vive gran parte de sus experiencias sociales y culturales— el docente es un agente dinamizador de toda esta riqueza de experiencias de enseñanza y aprendizaje: su “actitud de indagar, de cuestionar, de introducir obstáculos para suscitar desarrollos y elaboraciones discursivas, cognitivas y sociales de los estudiantes, [lo convierte en] alguien que problematiza, que jalona, y [en] un mediador social y cultural” (MEN, 1998).

El rol de agente dinamizador e integrador hace del docente un mediador entre la experiencia del sujeto (lector, escritor, hablante y escucha) y el texto: “al inicio y al final del recorrido no es ni el texto ni el lector, ni la lectura lo que nos interesa sino sus modos de realización y sus interacciones concretas” (Munita, 2014, p. 41). El concepto de mediación, en lo referente a las prácticas de la lectura, la escritura y la oralidad, es de gran amplitud, pues no solo un docente puede desempeñar este rol: los padres y las madres, un bibliotecario, y la comunidad en general, pueden cumplir este

papel pedagógico de la educación de las personas en el lenguaje, en su disfrute, en su uso pleno, en su apropiación (Álvarez, 2021).

Así pues, la promoción de la lectura, la escritura y la oralidad constituye un enfoque para la mediación, esto es, un enfoque para abordar y enriquecer de manera pedagógica —“educable”, citando a Álvarez (2021)— estas prácticas en tanto experiencias sociales y culturales.

Por esta razón, el Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad y la Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares fundamentan sus proyectos y estrategias en el enfoque de la promoción. Sus acciones son transversales e integradoras de los diferentes procesos de aprendizaje de los estudiantes a través de la cualificación de sus prácticas de lectura, escritura y oralidad, y enfocan sus objetivos en la formación y fortalecimiento de las capacidades pedagógicas de los mediadores en cuanto agentes que hacen posibles estos procesos.



LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA

La política de LEOBE contempla cuatro líneas de acción estratégica para realizar los objetivos específicos, a partir de los cuales se estableció un plan de acción proyectado a 2030³³. Con base en el diagnóstico de la situación actual, como se expuso en páginas anteriores, estas cuatro líneas se enfocan en:

6. 1. Desarrollo y fortalecimiento de las bibliotecas escolares en las instituciones educativas oficiales del país para responder a las necesidades de la comunidad educativa y promover el desarrollo de capacidades de acceso al conocimiento, la apropiación de la cultura escrita y el desarrollo de una oralidad plena

La biblioteca escolar se concibe como un espacio central en la institución educativa, de relevancia estratégica y de gran incidencia en la formación de estudiantes y docentes. Es un lugar en el cual, además de acceder a la información y al conocimiento, es posible investigar, intercambiar, innovar, crear y producir conocimiento de manera individual y colectiva. La biblioteca escolar facilita el encuentro de saberes, memorias y



³³ Consulte el plan de acción y seguimiento de la política de LEOBE y el detalle de las acciones estratégicas de cada línea, en el Anexo A del presente documento o en el siguiente enlace del Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/Anexo%20A.%20PAS%204068.xlsx>

prácticas culturales de la comunidad en un sentido más amplio.

Las principales acciones de esta línea son:

- Diseño e implementación del Sistema de Información de Bibliotecas Escolares.
- Definición del perfil, funciones y modo de vinculación del bibliotecario escolar.
- Construcción y mejoramiento de la infraestructura de bibliotecas escolares y salas de lectura de primera infancia, con énfasis en la ruralidad.
- Dotación de colecciones y mobiliarios para bibliotecas escolares y salas de lectura de primera infancia.
- Dotación y actualización de equipos de cómputo en bibliotecas escolares.
- Fortalecimiento y ampliación de los servicios bibliotecarios y articulación con el currículo.
- Ampliación del acceso a Internet y uso y apropiación de las TIC en bibliotecas escolares.
- Promoción de la investigación y la vocación científica en la biblioteca escolar.
- Implementación de software de gestión bibliográfica y herramientas de clasificación de colecciones.

- Creación de la Red Nacional de Bibliotecas Escolares y articulación con la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.

- Fortalecimiento de la Biblioteca Digital del Ministerio de Educación Nacional.

6. 2. Desarrollo de capacidades de educadores, bibliotecarios, padres, madres y cuidadores como mediadores en los procesos de lectura, escritura y oralidad para favorecer el acceso y apropiación de la cultura escrita y el desarrollo de una oralidad plena

El desarrollo de capacidades de diferentes agentes de mediación de lectura, escritura y oralidad —entre ellos, docentes, bibliotecarios, padres, madres y cuidadores— es central para el acceso y la práctica de la cultura oral y escrita. Este desarrollo es estratégico pues, como lo anota Judith Kalman (2003), tiene estrecha relación con la creación y fortalecimiento de las condiciones materiales para la práctica de la lectura y la escritura (la disponibilidad de la cultura escrita) y las condiciones sociales para hacer uso y apropiarse de ellas (el acceso a la cultura escrita).

Los esfuerzos no solo están dirigidos a lograr, de manera sostenida, mejoras en la cualificación de bibliotecarios, docentes y de futuros docentes como lectores, escritores, hablantes y escuchas, sino desarrollar capacidades en quienes hacen parte del núcleo familiar del estudiante para así también incentivar el gusto y la práctica de la lectura, la escritura y la oralidad fuera del entorno escolar.

Las principales acciones de esta línea son:

- Formulación de planes territoriales de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas.
- Inclusión y/o fortalecimiento de la oferta de formación en lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares en el Programa de Formación de Docentes y Directivos del Ministerio de Educación, en las Escuelas Normales Superiores (ENS), en las Instituciones de Formación para el Trabajo (IFT) y en las Instituciones de Educación Superior (IES).
- Implementación de procesos de formación para directivos docentes, docentes, etnoeducadores, bibliotecarios y agentes educativos en:
 1. Alfabetización infantil (emergente en educación inicial y formal en educación básica)
 2. Alfabetización de adultos y mediación de lectura, escritura y oralidad para personas con discapacidad, alteraciones en el aprendizaje, talentos y capacidades excepcionales
 3. Literatura, saberes, conocimientos y prácticas culturales de grupos étnicos
- Implementación de procesos de formación para madres y padres de familia, cuidadores, líderes, lideresas, sabedores y/o mayores, como mediadores de procesos de lectura, escritura y oralidad.

6.3. Acceso a múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad, desde la primera infancia y a lo largo del curso de vida para favorecer su apropiación y transversalidad

Esta línea aborda los usos del lenguaje en un sentido amplio y transversal, pues entiende que la lectura, la escritura y la oralidad son prácticas socioculturales presentes en la vida individual y colectiva que son apropiadas de múltiples formas. Se plantean acciones enfocadas en la práctica cotidiana del lenguaje entre los estudiantes, docentes y familias, tanto en el entorno escolar como en el social y comunitario. En este sentido, es preciso tener en cuenta la heterogeneidad y los procesos de hibridación que han traído consigo las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para el lenguaje; la multiplicidad de formas expresivas; la diversidad de soportes para la lectura y la escritura; la amplia variedad de contenidos; la simultaneidad de las comunicaciones, así como la combinación entre textos, imágenes y sonidos.

También se plantean acciones para promover y valorar la diversidad lingüística y cultural del país, por cuanto las lenguas nativas son un vehículo para la transmisión y conservación de múltiples saberes y prácticas culturales.

Las principales acciones de esta línea son:

- Desarrollo e integración de múltiples prácticas y procesos de lectura, escritura y oralidad en la escuela.
- Implementación de procesos de alfabetización y apropiación de la lectura y es-

critura dirigidos a jóvenes y adultos con énfasis en la ruralidad.

- Fomento de la apropiación de la cultura oral y escrita en la población estudiantil, sus familias y comunidades.
- Apropiación de saberes, conocimientos, prácticas culturales y lingüísticas de grupos étnicos y campesinos en los procesos de lectura, escritura y oralidad.
- Fortalecimiento de prácticas de lectura, escritura y oralidad a través del uso de las TIC y la incorporación de narrativas digitales, sonoras y visuales.
- Fortalecimiento de múltiples oralidades en las instituciones educativas.

6. 4. Gestión del conocimiento y la investigación alrededor de la cultura oral y escrita y la biblioteca escolar para favorecer los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las prácticas de lectura, escritura y oralidad en el país

La gestión del conocimiento y la investigación sobre lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares son fundamentales para avanzar en la apropiación de la cultura oral y escrita. Dado que la gestión del conocimiento se define como un “proceso lógico, organizado y sistemático para producir, transferir y aplicar una combinación armónica de saberes en situaciones concretas” (Nagles, 2007, p.77),

esta línea propone la reflexión e investigación, la producción de conocimiento y la gestión de información y datos para aprender y, a su vez, monitorear, evaluar, ajustar y orientar estratégicamente la política.

Las principales acciones de esta línea son:

- Realización periódica de la Encuesta Nacional de Lectura.
- Creación de estímulos para educadores y bibliotecarios escolares, con el fin de promover la investigación y la creación de experiencias de enseñanza – aprendizaje relacionadas con lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares.
- Fomento de habilidades investigativas y de la vocación científica en niños, niñas, adolescentes y jóvenes que incorporen la práctica de la lectura, la escritura, la oralidad y el uso de la biblioteca escolar.
- Creación, publicación y divulgación de conocimiento oral y escrito de comunidades étnicas y población campesina, en español y lenguas nativas.
- Creación de un espacio anual de encuentro e intercambio de conocimiento, buenas prácticas y experiencias sobre lectura, escritura, oralidad y bibliotecas.
- Conformación y puesta en marcha de un observatorio de prácticas de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares.



MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares será objeto de monitoreo seguimiento y evaluación por una instancia interna (Ministerio de Educación Nacional) y una instancia externa (Departamento Nacional de Planeación), de acuerdo con los procedimientos establecidos por la normativa nacional e internacional al respecto. Adicionalmente, como parte de las acciones planteadas en la misma política, se contará con mecanismos que permiten obtener información en territorio sobre aspectos claves para su autoevaluación durante el proceso de implementación del plan de acción (2022-2030).

Existen procedimientos establecidos para realizar la evaluación interna de las políticas de un sector por parte del Ministerio de Educación Nacional³⁴. Estos procedimientos están incorporados al Sistema Integrado de Gestión – SIG, cuya función se centra en el aumento del índice anual de desempeño de la entidad reduciendo los posibles riesgos que



³⁴ Vea: “Procedimiento de evaluación de políticas, programas, planes, proyectos, estrategias, acciones o instrumentos de política” Código: EP-PR-01, Versión: 04 (Ministerio de Educación Nacional, 2018).

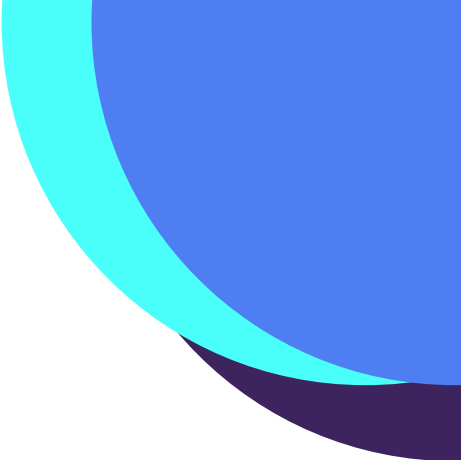
puedan afectar el cumplimiento de metas y buscando la mayor eficiencia en la operación. La evaluación interna de la política permite analizar resultados durante el proceso de implementación y focalizar acciones de acuerdo con los principios de responsabilidad y mejora continua a través de procesos de retroalimentación (que pueden basarse en los mecanismos de autoevaluación de la política) con el fin de apoyar la toma de decisiones y la transparencia sobre los procesos.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en su función de hacer seguimiento y evaluación a las políticas públicas, se ciñe a la metodología establecida por el modelo del Sistema Nacional de Gestión y Resultados (Sinergia)³⁵ para la evaluación del plan de acción que hace parte

integral del CONPES 4068 de esta Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares. Este plan de acción está construido con base en acciones estratégicas para cada objetivo planteado e incluye indicadores anuales de seguimiento entre 2022 y 2030.

El plan de acción incluye algunos mecanismos de recolección de información que podrán constituirse en insumos para el seguimiento y evaluación de la política, tanto por parte del Ministerio de Educación Nacional como del Departamento Nacional de Planeación, y, principalmente, para su autoevaluación por parte del equipo del PNLEO que tendrá a cargo la implementación de las acciones propuestas.

35 Veá: “Guía para el seguimiento de políticas públicas”. (Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas – DSEPP, Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2018).



ANEXOS

La sección de Anexos del documento *Fundamentos de la Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares* recoge material que servirá de consulta para profundizar en información muy concreta relativa a la Política de LEOBE y al CONPES 4068.

En esta sección se incluyen cuatro anexos que contienen: el plan de acción 2022-2030 de la política de LEOBE, que forma parte integral del documento CONPES 4068; los resultados de la encuesta sobre preferencias de lectura, escritura, oralidad y uso de bibliotecas escolares aplicada a niños, niñas, adolescentes y jóvenes estudiantes de todo el país; el análisis de experiencias internacionales relativas al diseño y sostenibilidad de planes y políticas de lectura y bibliotecas, las cuales sirvieron de insumo en el proceso de formulación de la política de LEOBE; y, el marco normativo nacional e internacional sobre el cual se apoya y rige esta política.

En relación con el plan de acción, se incluyen aquí las cuatro líneas estratégicas de la política y las acciones que se implementarán en cada una, así como las entidades que participan en ellas y el plazo en el cual serán ejecutadas. En cuanto a la encuesta a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, se presentan los resultados con algunos análisis que resultan pertinentes para esta política. El anexo correspondiente al análisis de experiencias internacionales recoge un balance general de veinte planes o políticas de lectura y bibliotecas de países iberoamericanos, destacando las experiencias de Chile y Portugal que, dadas sus particularidades y condiciones de sostenibilidad en el tiempo, fueron tomadas como principales referentes para la formulación de esta política. Por último, el anexo relativo al marco normativo presenta la relación de leyes, decretos, convenciones internacionales suscritas por Colombia, entre

otros documentos regulatorios, incluyendo su relación o su adopción para esta política de LEOBE.

Anexo A: Plan de acción

El plan de acción de la política de LEOBE es el mapa de ruta trazado para su implementación a través de la articulación intersectorial entre diversas instituciones del Estado, entre las que se encuentran: Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Cultura, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación; Departamento Nacional de Planeación; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Departamento Administrativo

Nacional de Estadística; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Instituto Nacional para Ciegos; Instituto Nacional para Sordos; Servicio Nacional de Aprendizaje; Alta Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia.

La implementación de la política pública de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares está proyectada al año 2030, en línea con la Agenda de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015). Por lo tanto, el plan de acción trazado para dar cumplimiento al objetivo general y a los específicos detalla, para el periodo 2022-2030, el programa que se seguirá en las cuatro líneas de acción estratégica planteadas, como se muestra a continuación.

Línea de acción 1	Desarrollo y fortalecimiento de las bibliotecas escolares en las instituciones educativas oficiales del país para responder a las necesidades de la comunidad educativa y promover el desarrollo de capacidades de acceso al conocimiento, la apropiación de la cultura oral y escrita y el desarrollo de una oralidad plena			
	Acción	Inicio	Final	Entidades
1. 1.	Formular, expedir y socializar orientaciones dirigidas a secretarías de educación e instituciones educativas sobre el fortalecimiento de las bibliotecas escolares con enfoque de diversidad e inclusión.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Instituto Nacional para Ciegos Instituto Nacional para Sordos
1. 2.	Desarrollar e implementar un sistema de información de bibliotecas escolares para hacer el seguimiento y mantener actualizado el inventario y estado de los recursos, tales como: la infraestructura de tecnología (<i>software</i> y <i>hardware</i>); personal bibliotecario; el estado de la infraestructura de la biblioteca escolar; la integración administrativa; los servicios bibliotecarios; los recursos bibliográficos y educativos, entre otros, con criterios de calidad, pertinencia y demás lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación.	Ene. 2023	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional

Línea de acción 1	Desarrollo y fortalecimiento de las bibliotecas escolares en las instituciones educativas oficiales del país para responder a las necesidades de la comunidad educativa y promover el desarrollo de capacidades de acceso al conocimiento, la apropiación de la cultura oral y escrita y el desarrollo de una oralidad plena			
	Acción	Inicio	Final	Entidades
1. 3.	Diseñar e implementar una estrategia de gestión territorial que promueva la inversión para la creación y el fortalecimiento de la infraestructura de bibliotecas escolares y que incluya infraestructura con criterios de accesibilidad, diversidad y pertinencia.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional
1. 4.	Incorporar y socializar complementos al manual de dotaciones escolares del MEN con mobiliarios para biblioteca escolar y salas de lectura de primera infancia, que amplíen las opciones de dotación para fortalecer el desarrollo de procesos pedagógicos, espacios de acogida y desarrollo integral en torno al juego, la expresión artística, la lectura, la escritura y la oralidad a partir de un proceso de identificación de necesidades, desarrollo técnico y priorización.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
1. 5.	Dotar bibliotecas escolares y aulas de transición de instituciones educativas oficiales con la colección básica de biblioteca escolar y colección de aulas de primera infancia, con enfoque de inclusión y diversidad, calidad y pertinencia, promoviendo el acceso a materiales de lectura desde la educación inicial, durante toda la trayectoria educativa y para la comunidad educativa, especialmente en entornos rurales.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
1. 6.	Incrementar y mantener el acceso a Internet en bibliotecas escolares en establecimientos educativos que no cuentan con servicio de conectividad en el marco de la estrategia de conectividad del Proyecto de Centros Digitales.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
1. 7.	Incorporar la dotación y actualización de equipos en bibliotecas escolares de establecimientos educativos públicos como elementos adicionales en el modelo de focalización de Computadores para Educar.	Ene. 2022	Dic. 2026	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Ministerio de Educación Nacional
1. 8.	Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer y ampliar servicios bibliotecarios que se articulen al currículo y a las dinámicas educativas de la escuela, desde la educación inicial y a lo largo de la trayectoria educativa, atendiendo a la diversidad étnica, lingüística y cultural, con enfoque de inclusión.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Instituto Nacional Para Sordos Instituto Nacional Para Ciegos

Línea de acción 1	Desarrollo y fortalecimiento de las bibliotecas escolares en las instituciones educativas oficiales del país para responder a las necesidades de la comunidad educativa y promover el desarrollo de capacidades de acceso al conocimiento, la apropiación de la cultura oral y escrita y el desarrollo de una oralidad plena			
	Acción	Inicio	Final	Entidades
1. 9.	Crear e implementar la Red Nacional de Bibliotecas Escolares, la promoción de su gestión a nivel nacional y territorial y su articulación con la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y otros espacios de lectura.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
1. 10.	Implementar el proyecto de fortalecimiento de la Biblioteca Digital del Ministerio de Educación para ampliar su alcance incrementando las colecciones bibliográficas, los servicios bibliotecarios y su capacidad para albergar nuevos usuarios.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Línea de acción 2	Desarrollo de capacidades de educadores, bibliotecarios, padres, madres y cuidadores como mediadores en los procesos de lectura, escritura y oralidad, para favorecer el acceso y apropiación de la cultura oral y escrita			
	Acción	Inicio	Final	Entidades
2. 1.	Diseñar e implementar una estrategia para impulsar la formulación de planes territoriales de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura
2. 2.	Diseñar e implementar una estrategia de gestión para definir el perfil y funciones del bibliotecario escolar, las fuentes de financiación y su vinculación laboral en los establecimientos educativos del país tanto en el ámbito urbano como en el rural, teniendo en cuenta las particularidades étnicas y culturales.	Ene. 2023	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional
2. 3.	Formular y socializar un documento de orientaciones para la formación de mediadores en el marco del Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad, con enfoque de inclusión, diversidad y equidad.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional
2. 4.	Diseñar e implementar una oferta asociada al fortalecimiento de temas de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares dentro del Programa de Formación de Docentes y Directivos del Ministerio de Educación con enfoque de inclusión, diversidad y equidad.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional

Línea de acción 2	Desarrollo de capacidades de educadores, bibliotecarios, padres, madres y cuidadores como mediadores en los procesos de lectura, escritura y oralidad, para favorecer el acceso y apropiación de la cultura oral y escrita			
	Acción	Inicio	Final	Entidades
2. 5.	Diseñar e implementar una estrategia para incluir y fortalecer la oferta de formación a mediadores en promoción de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas en las Escuelas Normales Superiores (ENS).	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional
2. 6.	Diseñar e implementar una estrategia de acompañamiento a Instituciones de Educación Superior (IES) para la usabilidad de las cualificaciones relacionadas con la promoción de lectura.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura
2. 7.	Diseñar e implementar una estrategia de formación para fortalecer las capacidades de los bibliotecarios y responsables de bibliotecas escolares en procesos de gestión bibliotecaria y de mediación de Lectura, Escritura y Oralidad.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional
2. 8.	Diseñar e implementar un plan de formación en lectura, escritura y oralidad, dirigido a directivos docentes, docentes, etnoeducadores, personal bibliotecario o agentes educativos para fortalecer sus capacidades como mediadores de estas prácticas de manera integral.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Instituto Nacional Para Sordos Instituto Nacional Para Ciegos
2. 9.	Implementar procesos de formación con docentes de educación inicial, docentes de primaria y con mediadores, orientados al fortalecimiento de sus capacidades en torno a la alfabetización inicial y emergente, el disfrute de la literatura, la lectura, la escritura y la oralidad con niños y niñas, con enfoque de inclusión.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Instituto Nacional para Sordos Instituto Nacional Para Ciegos
2. 10.	Implementar una oferta de formación dirigida a docentes, mediadores y bibliotecarios en alfabetización de adultos y mediación de la lectura para personas con discapacidad, alteraciones en el aprendizaje, talentos y capacidades excepcionales.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Instituto Nacional para Sordos Instituto Nacional para Ciegos Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Ministerio de Cultura
2. 11.	Diseñar e implementar una oferta para la actualización de conocimientos de bibliotecarios escolares y responsables de biblioteca escolar que contribuya a su cualificación pedagógica y profesional.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

Línea de acción 2	Desarrollo de capacidades de educadores, bibliotecarios, padres, madres y cuidadores como mediadores en los procesos de lectura, escritura y oralidad, para favorecer el acceso y apropiación de la cultura oral y escrita			
	Acción	Inicio	Final	Entidades
2. 12.	Diseñar e implementar una estrategia intersectorial que promueva la participación y formación de las familias, cuidadores, sabedores y mayores como mediadores de los procesos de lectura, escritura y oralidad para aumentar su práctica social en diferentes entornos, con especial énfasis en la primera infancia de la ruralidad.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Instituto Nacional para Sordos Instituto Nacional para Ciegos
2. 13.	Implementar procesos de formación relacionados con la literatura, oralitura, saberes y conocimientos étnicos, dirigidos a directivos docentes, docentes, etnoeducadores, personal bibliotecario o agentes educativos, para fortalecer sus capacidades como mediadores de lectura, escritura y oralidad en contextos de diversidad cultural y lingüística.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional
2. 14.	Diseñar e implementar una estrategia de formación para mediadores y agentes educativos en pedagogía y didáctica de la oralidad y la escucha, que contribuya al fortalecimiento de las destrezas lingüísticas de los estudiantes a lo largo de la trayectoria educativa, en contextos de diversidad cultural y lingüística.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional
Línea de acción 3	Acceso a múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad, desde la primera infancia y a lo largo del curso de vida para favorecer su apropiación y transversalidad			
	Acción	Inicio	Final	Entidades
3. 1.	Estructurar y socializar un proyecto tipo para la implementación de salas de lectura para la primera infancia con el fin de potenciar el desarrollo y aprendizaje de niñas y niños a través de la literatura y la expresión oral y artística.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Departamento Nacional de Planeación
3. 2.	Diseñar y socializar una guía con orientaciones para desarrollar e integrar en la escuela y en los entornos familiares múltiples prácticas y procesos de lectura, escritura y oralidad desde la primera infancia y durante toda la trayectoria educativa, con enfoque territorial, étnico y cultural.	Ene. 2023	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional

Línea de acción 3	Acceso a múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad, desde la primera infancia y a lo largo del curso de vida para favorecer su apropiación y transversalidad			
	Acción	Inicio	Final	Entidades
3. 3.	Diseñar e implementar una estrategia intersectorial con enfoque de diversidad e inclusión, dirigida a jóvenes en extraedad y adultos que estén cursando o hayan cursado procesos de alfabetización, especialmente de zonas rurales, rurales dispersas y urbanas de mayor vulnerabilidad, para promover la apropiación de las prácticas de lectura y escritura.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura
3. 4.	Diseñar e implementar una estrategia dirigida a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, sus familias y comunidades, para fomentar la apropiación de la cultura oral y escrita a través de procesos de lectura, escritura, habla y escucha, con enfoque diferencial en el marco de la diversidad.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
3. 5.	Diseñar e implementar una estrategia para la apropiación de saberes, conocimientos, prácticas culturales y lingüísticas de grupos étnicos y de población que reside en zonas rurales del país en los procesos de lectura, escritura y oralidad desarrollados en escuelas y bibliotecas con enfoque de inclusión.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura Instituto Nacional para Sordos Instituto Nacional para Ciegos
3. 6.	Expedir y socializar un acto administrativo para promover la formulación y ejecución de proyectos transversales de lectura, escritura y oralidad en las instituciones educativas del país.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional
3. 7.	Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer las prácticas de lectura, escritura y oralidad a través del uso de las TIC y la incorporación de narrativas digitales, sonoras y visuales (podcasts, audiovisuales, artes, etc.).	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional
3. 8.	Diseñar e implementar una estrategia para el fortalecimiento de múltiples oralidades en las instituciones educativas, con enfoque territorial, étnico y cultural.	Ene. 2023	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional
3. 9.	Diseñar e implementar en el marco de la articulación intersectorial una estrategia de promoción de la lectura, la escritura y la oralidad para instituciones educativas con Jornada Única que contribuya a la implementación de la ruta integral de atenciones para primera infancia, infancia y adolescencia.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Departamento Administrativo de la Presidencia de la República Ministerio de Cultura

Línea de acción 3	Acceso a múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad, desde la primera infancia y a lo largo del curso de vida para favorecer su apropiación y transversalidad			
	Acción	Inicio	Final	Entidades
3. 10.	Diseñar, producir, publicar y difundir una serie de cuatro audiotecas para la primera infancia que compilen material escrito, visual y sonoro de los paisajes sonoros, arrullos, cantos, narraciones y relatos de cuidado y crianza de las comunidades étnicas en sus lenguas nativas.	Ene. 2022	Dic. 2030	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Ministerio de Cultura

Línea de acción 4	Gestión del conocimiento y la investigación alrededor de la cultura oral y escrita y la biblioteca escolar, para favorecer los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los hábitos de lectura, escritura y oralidad en el país			
	Acción	Inicio	Final	Entidades
4. 1.	Diseñar e implementar planes de acción anuales para fortalecer y evaluar el Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad “Leer es mi Cuento”.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura
4. 2.	Formular y socializar orientaciones sobre la gestión del conocimiento y la investigación asociados a la lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares en la escuela, con enfoque de inclusión, diversidad y equidad.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional
4. 3.	Realizar una medición periódica de los hábitos y prácticas de lectura, escritura, oralidad y uso de bibliotecas públicas y escolares a través de la Encuesta Nacional de Lectura.	Ene. 2023	Dic. 2030	Ministerio de Cultura Ministerio de Educación Nacional Departamento Administrativo Nacional de Estadística
4. 4.	Diseñar e implementar una estrategia de estímulos dirigida a instituciones educativas, educadores y bibliotecarios escolares para incentivar la investigación y creación de experiencias de enseñanza – aprendizaje relacionadas con lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
4. 5.	Diseñar e implementar una estrategia que fortalezca las prácticas de lectura, escritura, oralidad y uso de la biblioteca escolar para promover las habilidades investigativas y la vocación científica.	Ene. 2023	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
4. 6.	Diseñar e implementar una estrategia de creación, publicación y divulgación de conocimiento oral y escrito de comunidades étnicas y población campesina, en español y lenguas nativas, para promover su valoración y reconocimiento.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura

Línea de acción 4 Gestión del conocimiento y la investigación alrededor de la cultura oral y escrita y la biblioteca escolar, para favorecer los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los hábitos de lectura, escritura y oralidad en el país				
	Acción	Inicio	Final	Entidades
4. 7.	Crear un espacio anual de encuentro e intercambio de conocimiento, buenas prácticas y experiencias sobre lectura, escritura, oralidad y bibliotecas dirigido a educadores, mediadores y bibliotecarios para contribuir a su cualificación y promover el trabajo conjunto.	Ene. 2023	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura
4. 8.	Conformar y poner en marcha un observatorio como espacio de reflexión, discusión y análisis alrededor de los ejes de la política de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares, que contribuya a la toma de decisiones y a su direccionamiento estratégico.	Ene. 2022	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional Departamento Nacional de Planeación
4. 9.	Realizar un diagnóstico periódico sobre prácticas de oralidades formales e informales en los entornos escolares y familiares de las comunidades educativas, que incluya a docentes, mediadores, padres, madres, cuidadores/as y estudiantes de todos los niveles de la trayectoria educativa, en los contextos urbano y rural, con enfoque de inclusión y diversidad cultural y lingüística.	Ene. 2023	Dic. 2030	Ministerio de Educación Nacional

Anexo B: Encuesta sobre preferencias de prácticas LEOBE entre NNAJ

La encuesta sobre preferencias de prácticas de lectura, escritura, oralidad y bibliotecas escolares, aplicada a estudiantes de colegios oficiales del país, tuvo dos objetivos:

1. Como parte del proceso participativo de la consulta pública, con esta encuesta se indagó sobre las preferencias de la principal población objetivo de la política de LEOBE (niños, niñas, adolescentes y jóvenes) respecto a los cuatro campos de acción a través de los cuales se busca dar solución a lo definido como problema público. En tal sentido, la encuesta indaga sobre las prácticas de lectura, escritura y oralidad que realizan los NNAJ en la escuela, así como sobre el uso de la biblioteca escolar. Por eso, el cuestionario estuvo dividido en cuatro secciones, que corresponden a los cuatro ejes estratégicos de la política de LEOBE: 1) Biblioteca escolar; 2) Desarrollo de capacidades; 3) Múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad, y, 4) Investigación y gestión de conocimiento.
2. Dar inicio a la acción 3. 2., contenida en el plan de acción de la política, que establece: *"Diseñar y socializar una guía con orientaciones para desarrollar e integrar en la escuela y en*

los entornos familiares múltiples prácticas y procesos de lectura, escritura y oralidad desde la primera infancia y durante toda la trayectoria educativa, con enfoque territorial, étnico y cultural”.

Esta acción del eje estratégico 3 (“Acceso a múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad, desde la primera infancia y a lo largo del curso de vida, para favorecer su apropiación y transversalidad”) tiene como finalidad abordar la multiplicidad de prácticas del lenguaje a las que los niños, niñas y jóvenes acceden hoy en día, en las que se incluyen las comunicaciones virtuales, el uso de TIC en el acceso al conocimiento, la lectura en soportes digitales, así como

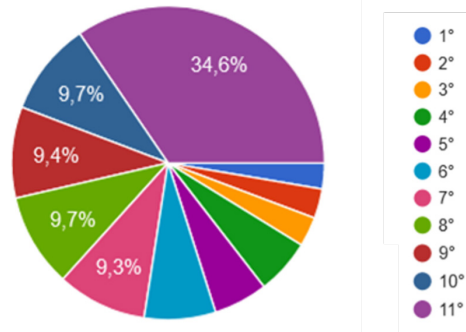
la diversidad de oralidades utilizadas en su cotidianidad. Abordar esa multiplicidad de prácticas conlleva la necesidad de escuchar a los NNAJ y trabajar con ellos sobre sus preferencias y prácticas reales. Para diseñar un documento guía con orientaciones para integrar estas prácticas en los entornos educativos, en el plan de acción se estableció la realización de mesas de trabajo, cada dos años, con población estudiantil de todas las regiones del país y de todos los grados escolares, en las que se les escuche sobre sus preferencias y usos actuales del lenguaje. Así, esta encuesta es un primer acercamiento para conocer sus apreciaciones sobre la lectura, la escritura, la oralidad y el uso de la biblioteca escolar.

Ficha técnica	
Fecha de aplicación	9 al 30 de noviembre de 2021
Mecanismo de aplicación	Publicación de anuncio dirigido a estudiantes en el banner principal de la Biblioteca Digital Colombia Aprende, con link a formulario de Google
	Envío de email con mensaje de presentación y link a formulario de Google a todos los usuarios de la BDCA registrados con el rol de estudiantes
Metodología	Encuesta con 19 preguntas de respuesta cerrada (5 de caracterización y 14 sobre LEOBE)
Fecha de corte del informe	30 de noviembre de 2021
Total respuestas recibidas	787

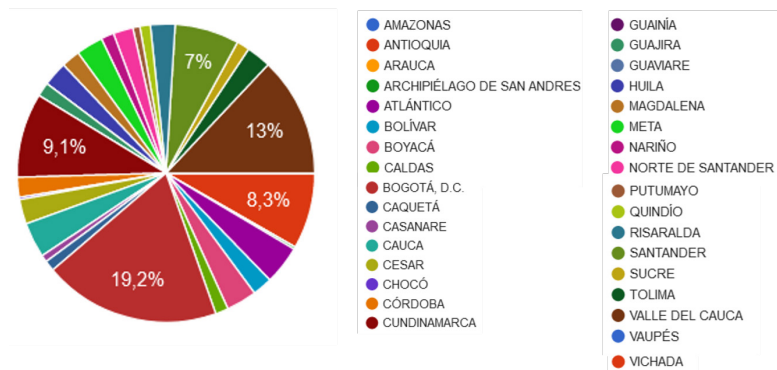
Resultados

Sección: Caracterización

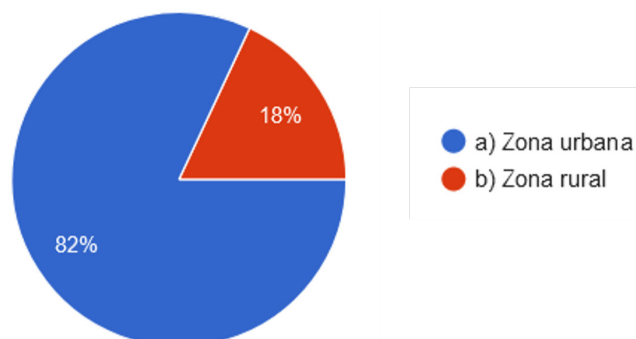
1. ¿En qué grado estás?



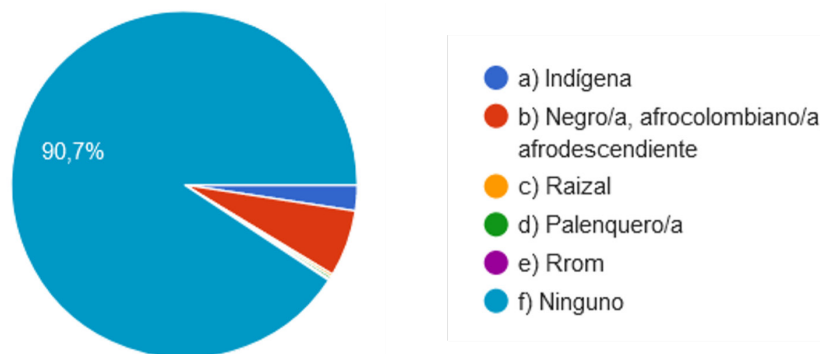
2. Selecciona el departamento donde vives



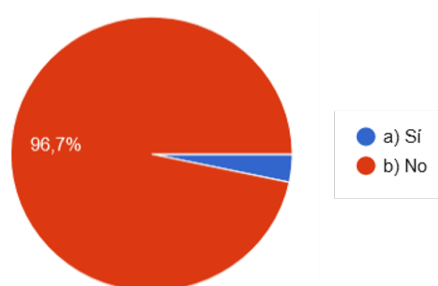
3. ¿En qué zona se ubica tu colegio?



4. ¿Pertenece a algún grupo étnico? Elige cuál.

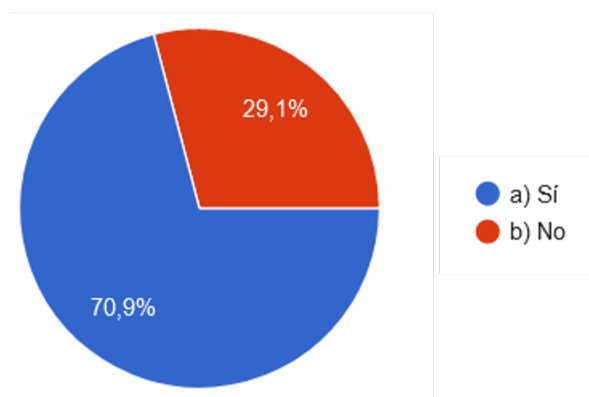


5. ¿Tienes algún tipo de discapacidad?

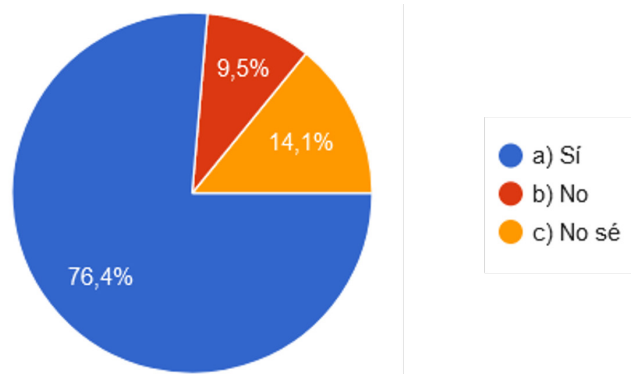


Sección: Eje 1. Biblioteca escolar

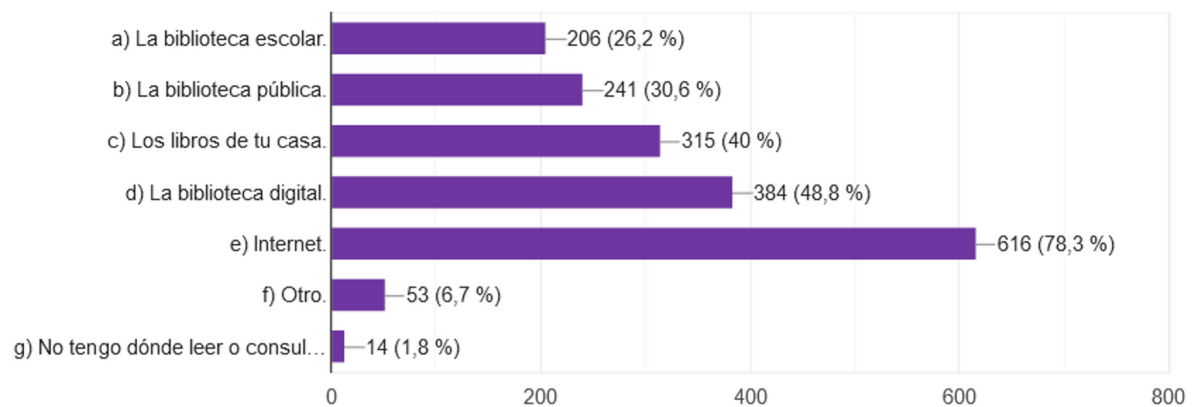
6. ¿En tu colegio hay biblioteca?



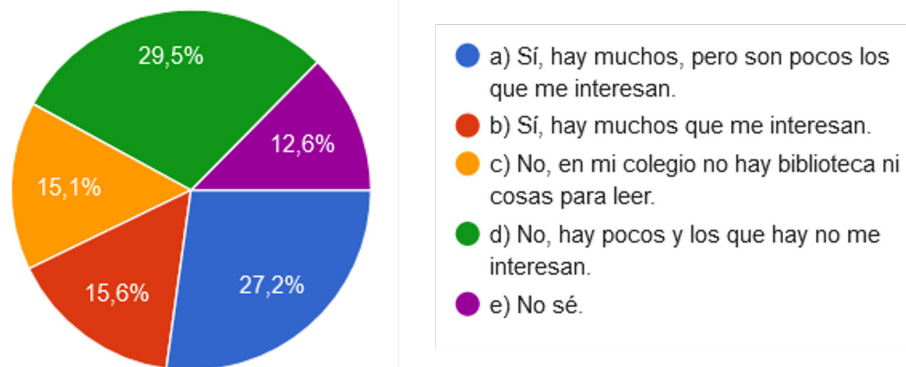
7. ¿Crees que la biblioteca escolar aporta a tu aprendizaje?



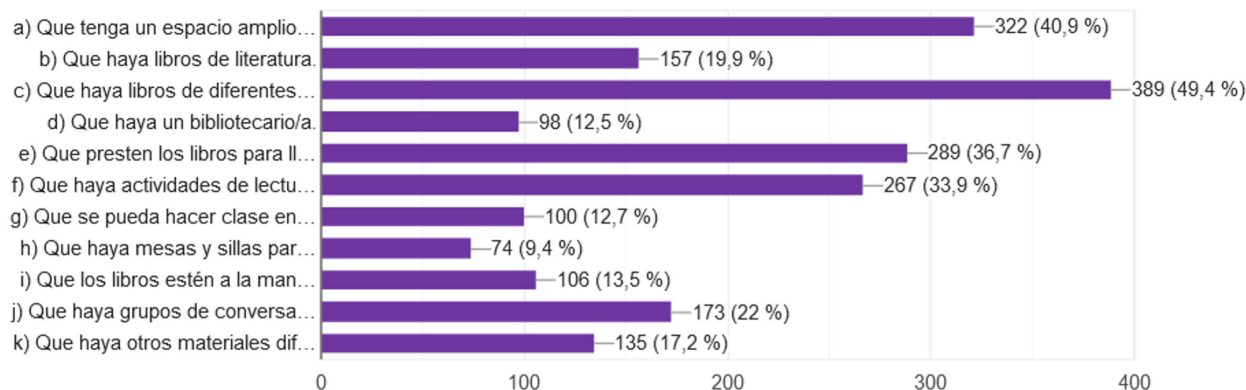
8. Cuando quieres leer o consultar información prefieres (puedes escoger varias opciones):



9. ¿Crees que en tu colegio hay suficientes libros y otras cosas para leer?

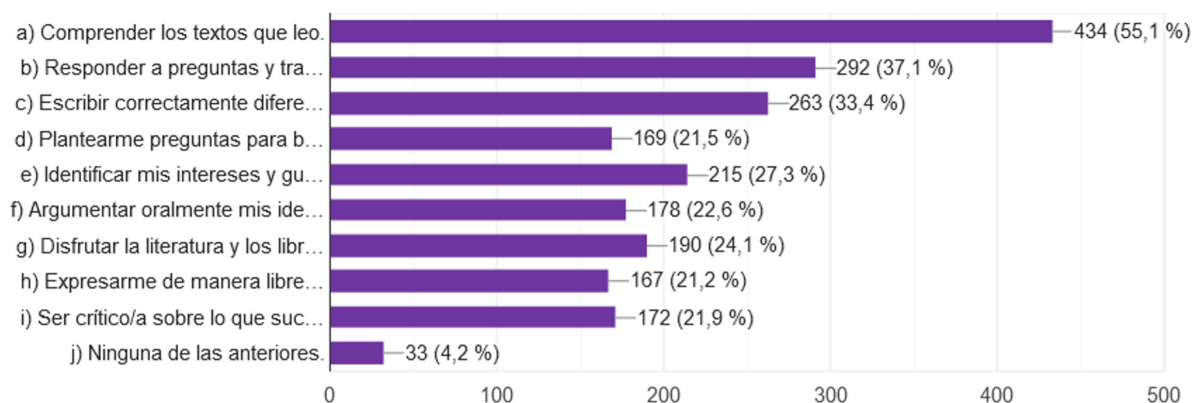


10. ¿Qué le falta a tu biblioteca escolar y te gustaría que tuviera? (Escoge las 3 opciones que más te llamen la atención)

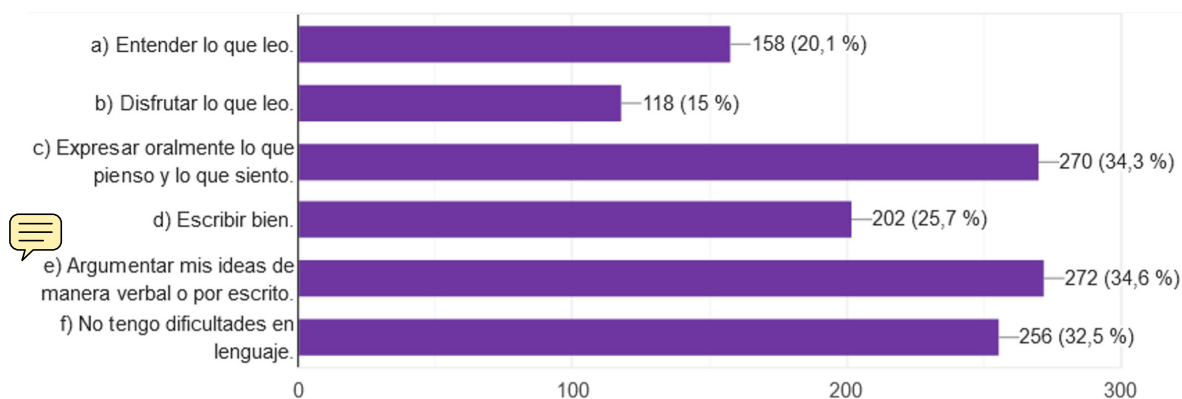


Eje 2. Desarrollo de capacidades

**11. En el colegio he aprendido a...
(escoge las 3 opciones que te parezcan más importantes):**

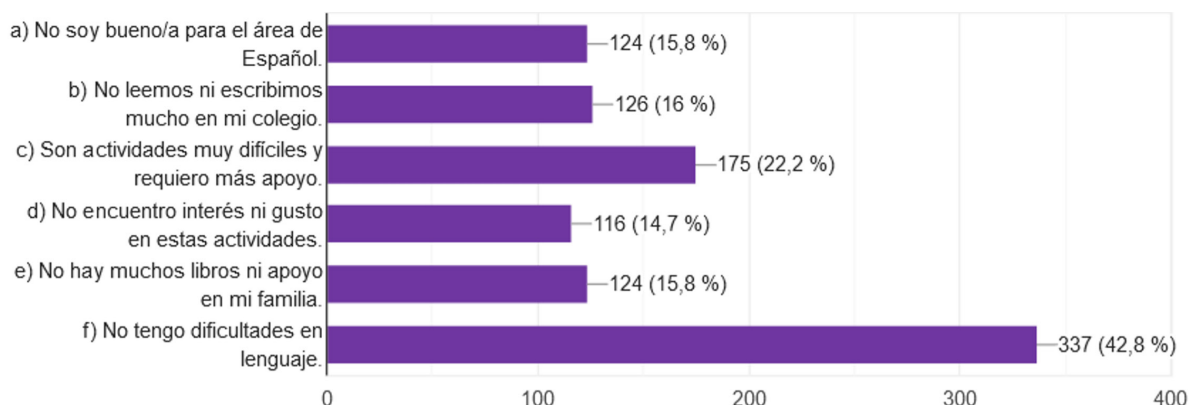


**12. ¿Qué tipo de habilidades del lenguaje se te dificultan más?
(Puedes escoger varias opciones):**



13. ¿Por qué crees que se te dificultan estas habilidades?

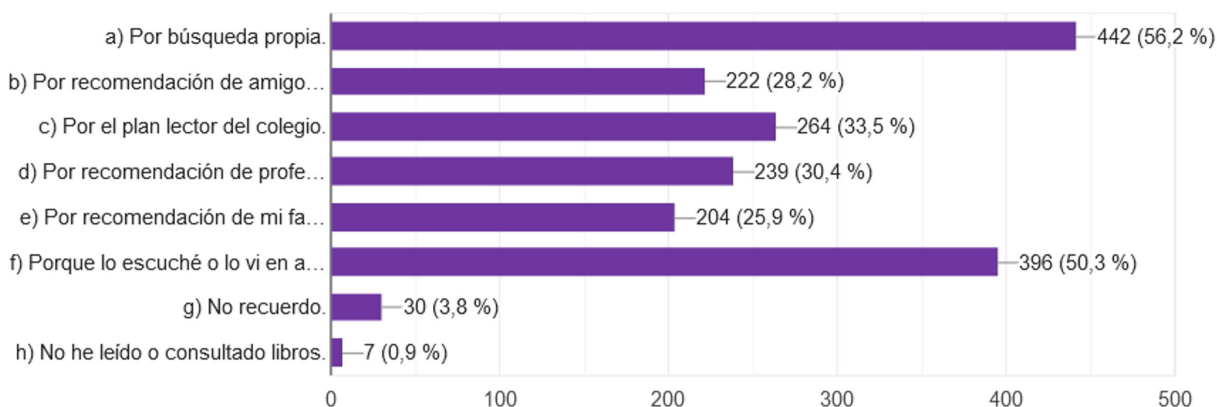
(Puedes escoger varias opciones)



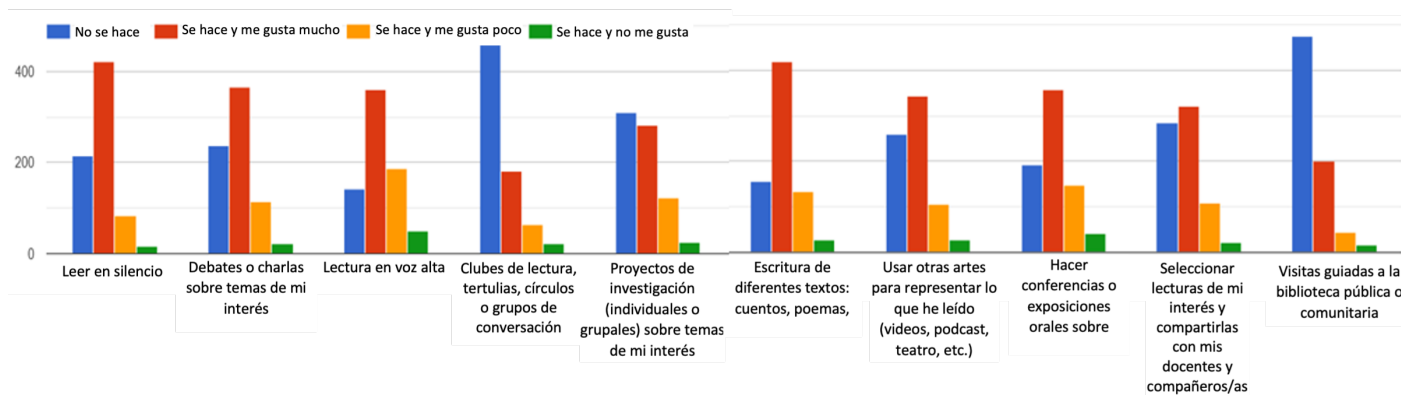
Eje 3. Múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad

14. ¿Cómo llegaste a los libros que has leído?

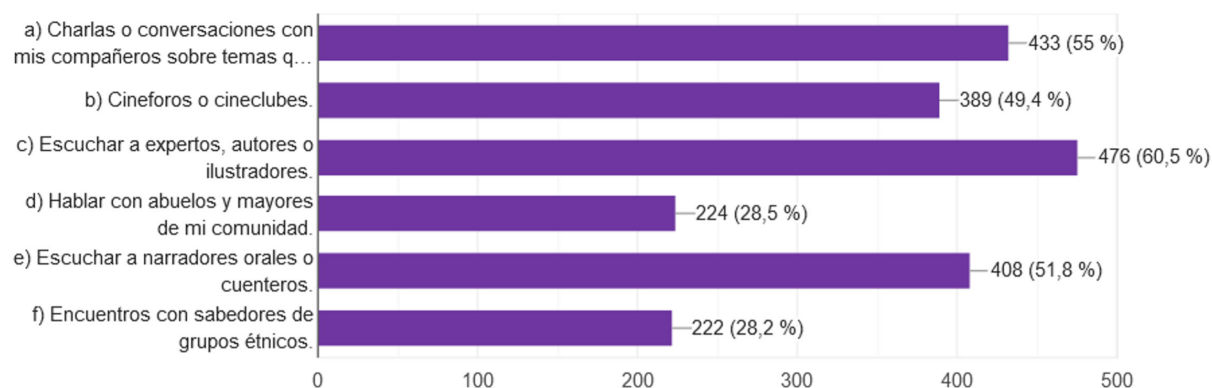
(Puedes escoger varias opciones)



15. ¿Cuáles de las siguientes actividades se realizan en tu colegio y qué tanto te gusta hacerlas?

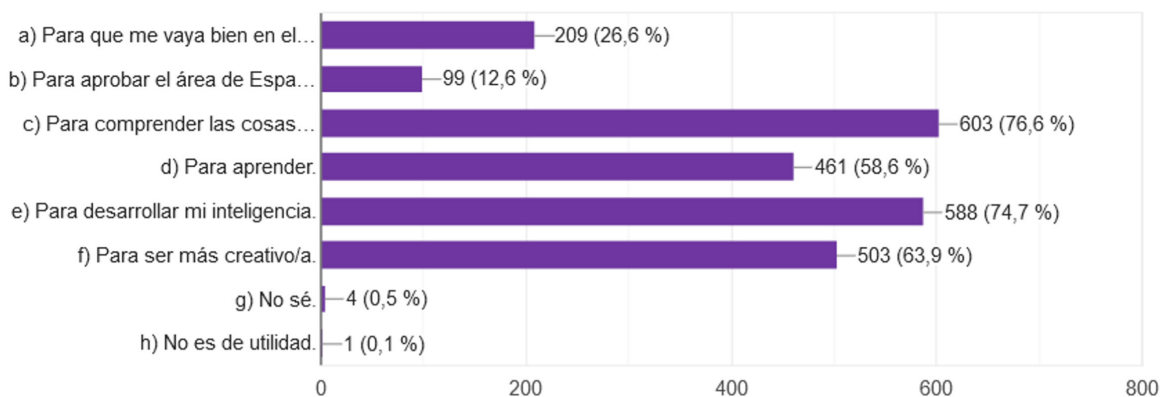


16. ¿Qué tipo de actividades relacionadas con hablar y escuchar te gustaría que se realizaran en tu colegio?
(Puedes escoger varias opciones)

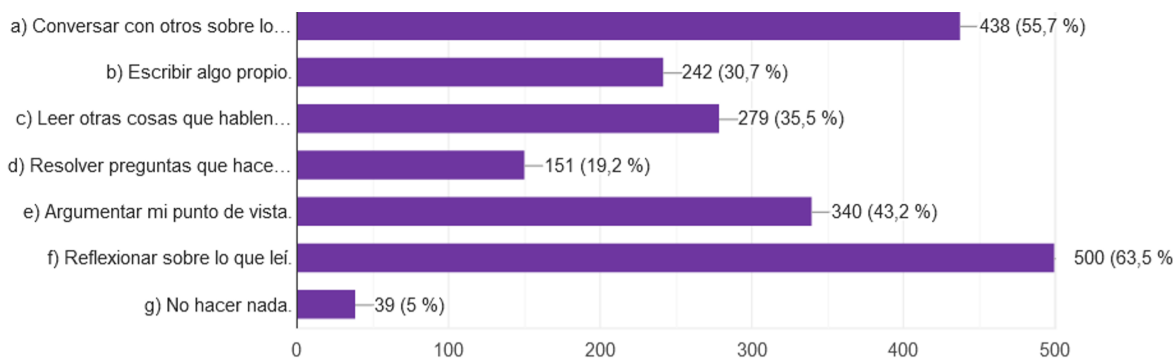


Eje 4. Investigación y gestión de conocimiento

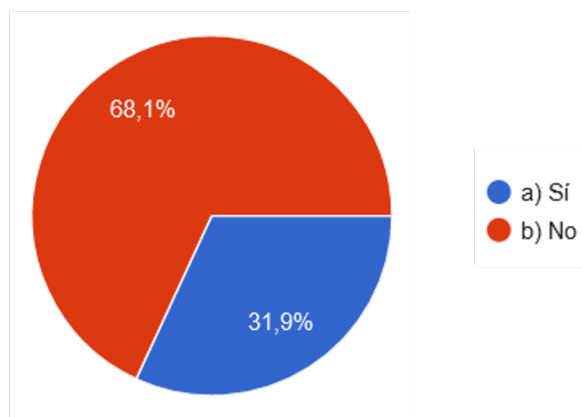
17. ¿Para qué crees que te sirve leer y escribir?
(Escoge las opciones que consideres más importantes)



18. La actividad que preferirías hacer después de leer es
(puedes escoger varias opciones):



19. ¿Has participado en algún proyecto de investigación en tu escuela?



Anexo C: Experiencias internacionales

Uno de los insumos que alimentó la formulación de la Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares fue el análisis de experiencias internacionales en programas y políticas públicas de lectura y bibliotecas.

Muchos de los casos analizados cuentan con programas o planes de lectura que, aunque estén a cargo de entidades estatales y tengan cobertura nacional, no siempre se enmarcan en el concepto o reciben la denominación de política pública³⁶. De hecho, en la región iberoamericana no existe una política enfocada en el sector educativo, lo que convierte a Colombia y al Ministerio de Educación en pioneros y, seguramente, en referentes internacionales como una experiencia a replicar en otros países, más aun teniendo en cuenta que la nuestra no es solamente una política de lectura, sino que abarca la oralidad y la escritura, además de

la especificidad de las bibliotecas escolares.

Solo cuatro países han desarrollado procesos de construcción de políticas de lectura y bibliotecas en la región iberoamericana: Chile, Portugal, Brasil y Costa Rica. Sin embargo, sus políticas son de carácter general y están enmarcadas en el sector cultural. En el caso de Brasil hay algunas menciones al sector educativo. En el caso de Chile y Portugal están abordadas de manera intersectorial, o están establecidas como lineamientos institucionales de carácter técnico, como sucede en Costa Rica.

Balance general de las experiencias internacionales

De manera general, la revisión de las experiencias internacionales permitió observar aspectos de valor a tener en cuenta

³⁶ El término *política pública* no es de uso generalizado en todos los países. En la mayoría de los casos, la política pública se materializa mediante un plan o programa de lectura, por lo que estos son considerados, en sí mismos, como la política pública.

para la formulación de la Política de LEOBE en Colombia:

1) El carácter público de orden nacional: se trata de estrategias que se articulan entre diferentes instituciones y niveles de gobierno, así como entre actores privados y de la sociedad civil, en el diseño, la planeación, la ejecución y la evaluación de sus acciones.

2) La sistematicidad y continuidad de sus acciones: todos sus componentes y líneas de acción están interrelacionados, desde la planeación hasta la gestión técnica y operativa. Esto les da mayor alcance y efectividad que otras acciones aisladas y más limitadas en cuanto a sus objetivos y a su proyección en el tiempo.

3) La inestabilidad en la implementación: de las veinte experiencias analizadas con base en los reportes del CERLALC para la región de Iberoamérica, once planes de lectura se encuentran activos, tres están inactivos y los seis restantes han derivado en programas y proyectos implementados por los sectores de cultura y educación para fomentar las prácticas de lectura y escritura entre su población, pero ya no tienen el carácter de planes nacionales o políticas públicas.

Vale la pena mencionar las iniciativas regionales que se han desarrollado durante las dos últimas décadas bajo el liderazgo del

CERLALC³⁷. Estas iniciativas están orientadas a fomentar el “reconocimiento de la lectura como un instrumento real para la inclusión social y un factor básico para el desarrollo social, cultural y económico de los países participantes” (CERLALC, 2017). A partir de 2003, se dio inicio al Plan Iberoamericano de Lectura (ILIMITA) y, desde 2006, a la Red Iberoamericana de Responsables de Políticas y Planes de Lectura (Redplanes). Estas dos iniciativas de integración regional en torno al fomento de la lectura y la escritura en Iberoamérica a través de la creación de planes, políticas, disposiciones, normativas, etc., han dado como resultado significativos avances en la apuesta de poner la lectura y la escritura en la agenda pública de los países miembros del CERLALC.

Experiencias internacionales seleccionadas como referentes para la política de LEOBE

Para la política de LEOBE se han tomado los casos de Chile y Portugal como referentes. Son los dos países de la región que más han avanzado en la consolidación de sus políticas y planes de lectura, en términos de su enfoque y concepción, su alcance en líneas o ejes de acción, su articulación interinstitucional e intersectorial, el enfoque de descentralización o territorialización, y

37 “El Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe – CERLALC es un organismo intergubernamental, bajo los auspicios de la UNESCO, que trabaja en la creación de condiciones para el desarrollo de sociedades lectoras” (www.cerlalc.org). El CERLALC tiene sede en Bogotá y opera en Colombia y en la región de Iberoamérica desde 1971. Actualmente cuenta con veintiún países miembros.

su impacto y sostenibilidad. Así mismo, se conciben las políticas como procesos sistémicos de largo aliento que trazan el horizonte y las orientaciones para la creación de planes y programas.

El análisis de estas dos experiencias se basó en la siguiente información recabada:

País	Chile
Nombre del plan	Plan Nacional de la Lectura
Instancias coordinadoras	- Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio - Ministerio de Educación - Ministerio de Desarrollo Social
Objetivos	a. Favorecer el ejercicio del derecho a la lectura en todos los formatos y soportes, propiciando y visibilizando la participación ciudadana en la implementación del Plan. b. Vincular a los distintos actores del sector de la lectura para trabajar articuladamente en iniciativas de fomento, socialización y aprendizaje de la lectura. c. Apoyar y visibilizar la participación ciudadana en la creación de planes regionales de lectura.
Líneas de acción	1. Dotación de materiales de lectura en diversos soportes y formatos a instituciones educativas. 2. Implementación y uso de las tecnologías digitales para el acceso y circulación de materiales de lectura. 3. Habilitación y mejoramiento de espacios de lectura convencionales y no convencionales. 4. Capacitación de mediadores de lectura.
Poblaciones atendidas	El Plan atiende a toda la población, pero establece como grupos estratégicos objetivos los siguientes: - Comunidad educativa: estudiantes y otras personas vinculadas al sector educativo. - Mediadores de lectura: docentes, bibliotecarios, familia. - Grupos específicos que convergen en espacios no convencionales de lectura. - Familias, con especial énfasis en primera infancia. - Poblaciones en zonas aisladas y en situación de vulnerabilidad.
Acciones en materia de biblioteca escolar	1. Articulación con el programa de Bibliotecas Escolares CRA para la dotación de materiales a instituciones educativas y la formación de bibliotecarios escolares. 2. Creación y dotación de bibliotecas escolares y de aula desde el nivel inicial.
Principales logros	1. Articulación entre los ministerios de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, Educación y Desarrollo Social para la ampliación de la cobertura del plan y la optimización de los recursos. 2. Formación de mediadores y creación de sistemas de información que permiten orientar adecuadamente y mejorar las estrategias de capacitación. 3. Consolidación del sistema de bibliotecas escolares CRA y creación de la biblioteca escolar digital.
Retos del sector educativo	1. Garantizar la cobertura territorial y poblacional. 2. Hacer seguimiento y evaluación de los diferentes programas e iniciativas que conforman el Plan.

País	Portugal
Nombre del plan	Plan Nacional de Lectura 2017-2027
Instancias coordinadoras	- Ministerios de Educación, Cultura y Ciencia, Tecnología y Educación Superior Secretaría de Estado de las Autoridades Locales
Objetivos	a. Facilitar el acceso a la lectura y al conocimiento. b. Asociar la lectura a las humanidades, las ciencias, el arte y la tecnología, de acuerdo con una nueva ecología compuesta por múltiples alfabetizaciones. c. Mejorar las competencias y los niveles de lectura de toda la población.
Líneas de acción	1. Incentivo a la práctica de la escritura. 2. Desarrollo de la articulación entre bibliotecas escolares, públicas y universitarias. 3. Reforzamiento del rol central de la lectura y la escritura en la escuela. 4. Uso de las tecnologías digitales para poner a disposición de los lectores recursos, contenidos, información y medios de interacción. 5. Formación de bibliotecarios, docentes y mediadores.
Poblaciones atendidas	- Grupos etarios: primera infancia, niños y niñas, adolescentes y jóvenes, adultos, adultos mayores. - Grupos poblacionales: población con discapacidades físicas y cognitivas.
Acciones en materia de biblioteca escolar	1. Realización de actividades de fomento de la lectura y la escritura en coordinación con bibliotecas públicas y universitarias. 2. Fomento del uso de las tecnologías digitales como estrategia pedagógica para el desarrollo de habilidades en lectura y escritura en el aula y en la biblioteca escolar. 3. Elaboración de orientaciones y material de apoyo para docentes y bibliotecarios.
Principales logros	1. La generación de nuevas alianzas y creación de iniciativas para nuevos públicos. 2. La profundización de la relación entre la lectura y otros lenguajes y alfabetizaciones, como la ciencia y el arte. 3. La continuidad y mejora de las iniciativas emblemáticas del Plan, como el Concurso Nacional de Lectura y la Semana de la Lectura, con la participación de las escuelas.
Retos del sector educativo	1. Lograr un balance entre el número de acciones focalizadas en el público escolar y en los otros públicos. 2. Combatir el riesgo de dispersión de iniciativas numerosas, con diferentes objetivos y de mayor o menor impacto.

Análisis de los referentes internacionales

Las características comunes en las experiencias de Chile y Portugal que resultan relevantes para la formulación de la política de LEOBE son las siguientes:

- Parten de concebir la lectura y la escritura como derechos que deben ser garantizados por el Estado.
- El plan nacional de lectura se implementa a través de la política pública e incluye a todo el ecosistema del libro y la lectura de forma integral. Se proyecta a largo plazo con amplia

participación de distintos actores, con base en procesos de articulación interinstitucional e intersectorial. Además, cuentan con alianzas público-privadas.

- Los principios y enfoques que fundamentan la política son la diversidad cultural, la inclusión social de distintos grupos poblacionales, la equidad, la interculturalidad y la territorialidad.
- Las prácticas de lectura contemplan diversidad de soportes y formas de leer, de manera que hacen énfasis en estrategias de alfabetización digital y audiovisual de los lectores.
- La biblioteca escolar se concibe de manera amplia, como centro de articulación para la enseñanza y el aprendizaje, más allá de ser un único espacio, lo que impulsa a toda la escuela a convertirse en un entorno en el que la lectura y la escritura están presentes en múltiples espacios y procesos, de manera permanente y transversal.
- -Incluyen procesos de medición, seguimiento y evaluación, así como estrategias de comunicación y difusión, con un alto componente de presencia en medios digitales y redes sociales.

A continuación, se mencionan los aspectos particulares de los casos de Portugal y Chile, pertinentes para la formulación de la política de LEOBE en Colombia:

En el caso de Portugal, resultan relevantes dos aspectos: 1) La articulación entre bibliotecas escolares, públicas y universitarias, y 2) El nombramiento de profesores en el cargo de docente bibliotecario, con las siguientes particularidades relativas a la selección, vinculación, competencias, formación y funciones:

Selección, vinculación, competencias y formación	Funciones
Es nombrado por el director de la institución educativa.	• Asegurar el servicio de biblioteca para los estudiantes en la escuela.
Puede ser asignado a este rol, independientemente de su área de especialidad y el grado del ciclo escolar que tenga a su cargo.	• Promover la articulación de las actividades bibliotecarias con los objetivos del proyecto educativo.
Debe demostrar competencias en el ámbito pedagógico; en la gestión de proyectos; en la gestión de la información. Además, preferiblemente, debe tener con conocimiento en ciencias documentales y tecnologías de la información y la comunicación (TIC), de manera que cubra diferentes áreas del conocimiento para permitir la complementariedad y la transversalidad.	• Asegurar la gestión de los recursos humanos asignados a la biblioteca, si los hay. • Garantizar la organización del espacio y asegurar la gestión y el uso funcional y pedagógico de los recursos materiales de la biblioteca. • Definir y operativizar una política de gestión de recursos de información. • Apoyar las actividades curriculares y favorecer el desarrollo de hábitos y prácticas de lectura y alfabetización, información y medios, trabajando en colaboración con todas las áreas de la institución educativa.
La duración del nombramiento para el ejercicio de funciones de profesor bibliotecario es de cuatro años y puede renovarse por un periodo igual.	• Apoyar actividades gratuitas, extracurriculares y de enriquecimiento al currículo, de acuerdo con el plan de actividades o proyecto educativo de la IE.
Debe garantizarse un proceso de formación continua en bibliotecas escolares y TIC. Adicionalmente, el docente se compromete a cumplir con un mínimo de 25 horas de formación continua cada dos años de ejercicio en el cargo de profesor bibliotecario. Durante cada periodo de ejercicio de cuatro años en el cargo, el profesor bibliotecario debe cumplir con un mínimo de 50 horas de formación continua, de las cuales 25 horas deben ser, estrictamente, en bibliotecas escolares.	• Establecer redes de trabajo cooperativo, desarrollando proyectos basados en la extensión de los servicios bibliotecarios, en asocio con entidades locales. • Implementar, anualmente, los procedimientos de evaluación de servicios, definidos por la Oficina Coordinadora de la Red de Bibliotecas Escolares en articulación con los órganos de gobierno que correspondan. • Representar a la biblioteca escolar ante entidades gubernamentales e instituciones pares.
La formación continua se le acredita en su currículo profesional como formación en la dimensión científica y pedagógica.	

En el caso de Chile resultan relevantes para la política de LEOBE la estructura de su política y algunos aspectos que garantizan su sostenibilidad e implementación en el largo plazo:

Construcción participativa	La formulación de la política pública de lectura partió de un proceso amplio y sistemático de construcción colectiva y de regionalización. En el año 2014 fueron convocadas 700 personas que participaron en la etapa preliminar de consulta entre autores; editores; representantes de la Cámara Chilena del Libro; del gremio de Editores Independientes de Chile; de la Cooperativa de Editores de La Furia; representantes de la Asociación Gremial de Industriales Gráficos (Asimpres); libreros; Sociedad de Escritores de Chile; Letras de Chile; Colegio de traductores e intérpretes de Chile; Colegio de Bibliotecarios de Chile; consejeros del Libro; funcionarios públicos del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes; del Servicio Nacional de Patrimonio Cultural; del Ministerio de Educación; de la Dirección de Asuntos Culturales; traductores; profesores; académicos; representantes de las universidades; de la Academia de la Lengua; de fundaciones y corporaciones de fomento lector y de fundaciones para la superación de la pobreza; bibliotecarios; expertos en fomento lector; periodistas; gestores culturales y actores relevantes del sector del libro y la lectura.
Ámbitos de acción	Cada ámbito de acción considera un propósito orientador, objetivos, medidas e instituciones responsables. - Lectura: incluye lectura y educación, y fomento lector - Creación - Patrimonio bibliográfico (incluye investigación) - Industria e internacionalización (incluye edición electrónica)
Cualificación de mediadores	Entre otros objetivos, la política busca fortalecer los establecimientos educacionales y universidades como espacios para la formación de mediadores de lectura tanto en formato impreso como en digital.
Marco jurídico e institucional	Se considera la posibilidad de adecuar el marco jurídico e institucional para garantizar la implementación de la política en el largo plazo.
Evaluación	Mediante indicadores de gestión se evalúa la implementación de la política, incluyendo la articulación interinstitucional y sectorial.

Conclusiones

Del análisis de los dos referentes de Chile y Portugal se resaltan —a la luz de los planteamientos y orientaciones de la etapa preliminar de formulación de la política de LEOBE— tanto aspectos de identificación como aspectos que no serían aplicables o que, para ser tenidos en cuenta en el contexto colombiano, tendrían que considerarse a través de procesos valorativos adicionales.

Intersectorialidad, interinstitucionalidad y actores de responsabilidad

- Modelos de trabajo intersectorial, principalmente entre los sectores de educación y cultura, cuyas acciones involucran otros sectores como tecnologías, comunicaciones, ciencia e innovación, desarrollo y bienestar social, salud, entre otros.

- Los ministerios o secretarías de educación son actores de primera importancia en la creación e implementación de políticas y programas de fomento de la lectura.
- La articulación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura potencia los esfuerzos públicos repartíendose responsabilidades en la implementación de programas; asumiendo conjuntamente los desafíos de la orientación hacia distintos grupos etarios o étnicos, y logrando mayor eficiencia en la inversión de recursos estatales. Adicionalmente, los Planes Nacionales de Lectura logran mayor visibilidad y reconocimiento entre la población al implementarse de manera articulada, lo que facilita su continuidad en el tiempo.

Estudios, medición y gestión del conocimiento

- Consolidación de una línea de estudios y medición que permite evaluar los resultados y el impacto de las acciones implementadas, así como informar sobre la necesidad de realizar ajustes y diseñar nuevas estrategias.
- En el ámbito escolar, se pone en evidencia la necesidad de trabajar en sistemas de información y seguimiento que hagan posible identificar las características específicas de la población estudiantil, así como las prioridades en materia de formación de docentes y bibliotecarios. También se resalta la puesta en marcha de estrategias para desarrollar las habili-

dades de lectura y escritura de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

- Es importante diseñar estrategias que permitan desarrollar procesos de investigación y gestión del conocimiento en torno a los ámbitos de acción de la política que permitan obtener información confiable acerca de la implementación y evaluación de la política para diseñar o reorientar soluciones para problemas estructurales.
- Esto sugiere, para Colombia, la conveniencia de integrar mecanismos y sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones y resultados de la política tanto a nivel nacional como territorial, y en sus distintos ámbitos de acción.

Escritura y oralidad

- En los referentes analizados, la escritura y la oralidad no aparecen como líneas estratégicas de trabajo en las políticas y los planes, ni en su denominación, como sí lo está la política de LEOBE.
- En ese sentido, es recomendable la inclusión de estas prácticas de manera explícita en la política. Debe existir una comprensión integral del desarrollo de las habilidades comunicativas, con miras a consolidar cada vez más las capacidades de los estudiantes para producir contenidos y construir conocimientos, y que permita transformar

los roles de lectores pasivos o consumidores de información.

Bibliotecario escolar

- La evidencia muestra que la figura del maestro bibliotecario es fundamental en el impacto y resultados de largo plazo de las políticas y planes de lectura. En tal sentido, se requieren modelos de formación orientados a su profesionalización como figura central en el desarrollo de los servicios y programas de la biblioteca escolar.

Alfabetización múltiple

- Con base en las experiencias significativas analizadas, es importante integrar lineamientos dirigidos a la alfabetización múltiple, especialmente dirigidas al desarrollo de habilidades y competencias informacionales, científicas y comunicativas de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Enfoque pedagógico

- Las políticas y planes analizados están estructurados con enfoques pedagógicos, principalmente de tipo constructivista, orientados a fortalecer las capacidades del pensamiento; estimular los aprendizajes y promover la reflexión colectiva, el trabajo colaborativo y la búsqueda de soluciones a problemas concretos y reales. Todos los anteriores ítems deben ser prioridad para las bibliotecas escolares en Colombia.

- De acuerdo con la situación de cada país y los enfoques de las políticas y planes estudiados, se identifica la necesidad de desarrollar políticas nacionales de educación y lectura en pro del cierre de brechas y desigualdades sociales.

Desescolarización

- La desescolarización es un tema que preocupa a varios países, por lo que algunas políticas la ponen en el centro de sus acciones. Sin embargo, las posibles respuestas siguen obedeciendo a modelos ya implementados, aparentemente sin mayor garantía de éxito.
- Frente a esto, conviene pensar cómo la política de Colombia puede hacer de la biblioteca escolar y de los programas escolares de lectura y escritura factores claves para reducir la deserción, la repitencia y los bajos rendimientos académicos.

Población objetivo

- La población de primera infancia, niñez y juventud sigue siendo priorizada en las políticas analizadas, con un enfoque de transformación social a largo plazo.
- Es importante concebir en Colombia los procesos de lectura y escritura desde la primera infancia y a lo largo de la vida, articulando las acciones con los

distintos actores e instituciones que intervienen en los procesos de formación en las distintas etapas.

Proyección

- Se evidencia que las políticas que ofrecen continuidad y se proyectan a largo plazo son las que tienen mejor impacto y generan transformaciones más duraderas y estructurales. El caso más exitoso de las políticas estudiadas es el del Plan Nacional de Lectura 2027 de Portugal.

Impacto

- El aumento en la calidad de la educación con base en el desarrollo de capacidades en lectura sigue siendo una preocupación constante y hoja de ruta en los países analizados, con miras a brindar fortalezas para la competitividad que plantea el siglo XXI. En ese sentido, la política de LEOBE también se plantea los aportes que una educación de calidad y adecuadas capacidades en lenguaje de sus estudiantes representan para el desarrollo del país.
- La formación integral de los educadores —incluyendo nuevas metodologías y estrategias pedagógicas— se establece como una prioridad enfocada a aumentar la calidad e impacto en la formación de los estudiantes. En este sentido, la política de LEOBE propone la formación de los maestros como gestores del conocimiento —a la vez que como adultos lectores— y como

mediadores capacitados para abordar las nuevas habilidades y formas de aprendizaje de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Procesos participativos

- Se identifica que la formulación de políticas basadas en procesos participativos son las más eficaces y las de mayor sostenibilidad en el largo plazo, como sucede en el caso chileno.
- Se requiere de procesos de concertación pública que complementen la construcción de los planes de lectura y las políticas públicas, y que estos cuenten con instrumentos de carácter jurídico que generen las condiciones para su implementación.
- La experiencia de algunos países analizados muestra que no basta con declarar lineamientos institucionales para el desarrollo de la biblioteca escolar o de los procesos de lectura dentro de la escuela si no se genera una identificación colectiva con sus objetivos y estrategias, y si no se dimensiona el problema público como un problema de toda la sociedad. Hay países que cuentan con robustas legislaciones en la materia, pero en la práctica no hay efectos en el sector.
- La participación ciudadana no debe limitarse solo a la trayectoria escolar.

A propósito de las experiencias de Brasil, Chile y Portugal, se recomienda planificar etapas posteriores que continúen involucrando a la ciudadanía (tanto en el ámbito público como en el privado) a través de mesas de seguimiento y con una rendición pública de cuentas anual.

Anexo D: Marco normativo

A continuación, se relacionan las normas, leyes, decretos y demás instrumentos que constituyen el marco normativo de la Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares. Se incluye en su descripción las observaciones que se consideran pertinentes para que sean más claros sus disposiciones, aportes, así como su relación con los enfoques, objetivos y campos de acción de la política.

Marco normativo nacional

Sector educativo

Norma, Ley, Decreto	Descripción
<i>Constitución Política de Colombia de 1991</i>	Artículo 67: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”. Artículo 70. “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional”. Observación: Hacer efectivo el derecho a la educación convoca de manera directa el desarrollo de capacidades para apropiar la cultura oral y escrita, acceder al conocimiento y al acervo cultural, y a la formación de una ciudadanía responsable.

Norma, Ley, Decreto	Descripción
Ley 115 de 1994	Define la educación como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”. En relación con la lectura y a la escritura en la educación preescolar, básica y secundaria, define sus objetivos como: Educación preescolar: “El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lectoescritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas” (Artículo 16). Educación básica: El desarrollo de “las habilidades comunicativas para leer, comprender, escribir, escuchar, hablar y expresarse correctamente en lengua castellana y también en la lengua materna, en el caso de los grupos étnicos con tradición lingüística propia, así como el fomento de la afición por la lectura”, y, “el desarrollo de la capacidad para apreciar y utilizar la lengua como medio de expresión estética” (Artículo 20). Secundaria: “El desarrollo de la capacidad para comprender textos y expresar correctamente mensajes complejos, orales y escritos en lengua castellana, así como para entender, mediante un estudio sistemático, los diferentes elementos constitutivos de la lengua”, y, “la valoración y utilización de la lengua castellana como medio de expresión literaria y el estudio de la creación literaria en el país y en el mundo” (Artículo 22). Adicionalmente, establece la biblioteca escolar como requerimiento en los establecimientos educativos. Es necesario resaltar que, según esta Ley, los municipios con población igual o menor a 20.000 habitantes tendrán la obligación de contar con biblioteca escolar. Este mandato se puede cumplir mediante convenio con la biblioteca pública municipal, lo que da un marco de acción y articulación con el sector cultural (Artículo 141).
Plan Decenal de Educación 2016-2026	Establece una meta estratégica para el Ministerio de Educación que consistente en: “Regular y precisar el alcance del derecho a la educación, estableciendo como dos de los indicadores para la medición de su cumplimiento, la tasa de analfabetismo y el porcentaje de estudiantes de primaria, secundaria y media en el nivel de desempeño medio-alto en ciencias, matemáticas, lectura y ciudadanía, así: en pruebas PISA, niveles 4 a 6; en pruebas SABER, niveles satisfactorio y avanzado”.

Norma, Ley, Decreto	Descripción
<i>Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022</i> <i>"Pacto por Colombia, pacto por la equidad"</i>	El objetivo 2: "Todos por una educación de calidad", en el apartado "Fortalecimiento de competencias para la vida", establece: Respecto a los procesos de lectura y escritura, el Plan Nacional de Lectura y Escritura fortalecerá la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y se promoverá su articulación con las bibliotecas escolares y comunitarias; se fortalecerán los programas de formación de docentes y mediadores de lectura; se diseñará e implementará una política de textos y materiales y se desarrollarán herramientas tecnológicas que permitirán la difusión y apropiación de estos recursos (DNP, 2019, p. 296). La estrategia 4: "Fomentar los hábitos de lectura en la población colombiana", establece que: [...] en el marco del Plan Nacional de Lectura y Escritura: Leer es mi cuento [...] [se consolidará] una política pública que oriente la movilización permanente de la sociedad civil en torno a la lectura, la escritura y la oralidad, para transformar sus concepciones y prácticas en la escuela, el hogar, las bibliotecas escolares, las bibliotecas públicas y otros espacios no convencionales de encuentro con el libro, la cultura y la construcción de ciudadanía. Desde el PNLE se aportará significativamente al fortalecimiento de las competencias comunicativas de los estudiantes de educación inicial, preescolar, básica y media, por medio de acciones que promuevan la disponibilidad y el acceso a diversos materiales de lectura y escritura pertinentes y de calidad, impresos y digitales, nuevos o existentes, dispuestos en espacios y tiempos escolares y extraescolares, así como la implementación de propuestas pedagógicas incluyentes y diversas, que aporten al cierre de brechas y a la construcción de los proyectos de vida de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y familias. Esta estrategia se vincula con los objetivos de calidad propuestos en la línea "Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos". (DNP, 2019, p. 734) Observación: La Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares es una de las metas estratégicas de gobierno. Por tanto, su plan de acción abarca los aspectos que contribuyen a fortalecer las bibliotecas escolares, la formación de docentes y mediadores, la gestión del conocimiento y el acceso a múltiples prácticas de lectura, escritura y oralidad.
<i>Decreto Único Reglamentario del Sector Educativo 1075 de 2015</i>	Aborda la responsabilidad del sector educativo en la conformación de bibliobancos y bibliotecas escolares.
<i>Decreto 490 de 2016</i>	Sobre la base del Decreto 1075, define las funciones de los docentes líderes de apoyo, quienes desarrollan su actividad académica a través de proyectos pedagógicos y otras actividades de apoyo para la formación integral de los estudiantes, relacionadas con el uso de las bibliotecas y del bibliobanco de textos como espacios pedagógicos, así como del material educativo para desarrollar proyectos de lectura y escritura. Observación: El maestro de apoyo puede estar a cargo de la biblioteca escolar. Sin embargo, la diversidad de funciones que desempeña y la carga que estas suponen, hacen que, en la práctica, su dedicación a los servicios de la biblioteca escolar resulte incierta y, en ocasiones, inviable.

Norma, Ley, Decreto	Descripción
Ley 1381 de 2010 (Oralidad y diversidad lingüística)	Esta Ley “tiene como objeto garantizar el reconocimiento, la protección y el desarrollo de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los grupos étnicos con tradición lingüística propia, así como la promoción del uso y desarrollo de sus lenguas”. Con esta Ley se brindan orientaciones para las entidades públicas, relativas a impulsar “la recolección, conservación y difusión de materiales escritos, de audio y audiovisuales representativos de las lenguas nativas y de las tradiciones orales producidas en estas lenguas, en bibliotecas, hemerotecas, centros culturales y archivos documentales nacionales, regionales, locales y de grupos étnicos”. Observación: Esta Ley ofrece el marco para configurar la oralidad como un componente de la Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares.

Sector cultural

La Política de LEOBE toma como base las normativas referentes a las bibliotecas públicas que, desde el sector cultura, constituyen un precedente para el desarrollo del campo bibliotecario, así como un modelo orientador para trazar una ruta de fortalecimiento de las bibliotecas escolares.

Norma, Ley, Decreto	Descripción
CONPES 3222 de 2003	Establece los lineamientos del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas con el objetivo de “hacer de Colombia un país de lectores y mejorar sustancialmente el acceso equitativo de los colombianos a la información y al conocimiento mediante el fortalecimiento de las bibliotecas públicas, la promoción y el fomento de la lectura, la ampliación de los sistemas de producción y circulación de libros y la conformación de un sistema de información, evaluación y seguimiento de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas”.
Ley 1379 de 2010	Artículo 1: “Esta ley tiene por objeto definir la política de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, regular su funcionamiento y establecer los instrumentos para su desarrollo integral y sostenible. Esta ley se aplica a las instituciones, entidades, procesos y recursos relativos a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas coordinada por el Ministerio de Cultura-Biblioteca Nacional de Colombia. Las disposiciones de esta ley no son de aplicación a la red de bibliotecas del Banco de la República, ni de las cajas de compensación, a las bibliotecas escolares o universitarias ni en general, a ninguna otra biblioteca ni sistema bibliotecario que no haga parte de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas”. Observación: Esta Ley constituye un antecedente importante en la garantía y sostenibilidad de las bibliotecas, pues establece fuentes de financiación, define el rol del bibliotecario y el manejo de los inventarios. Por ello, es un modelo que puede ser analizado de acuerdo con las necesidades y particularidades de las bibliotecas escolares.

Norma, Ley, Decreto	Descripción
<i>Compendio de Políticas Culturales – Bibliotecas Públicas 2010</i>	Aporta elementos para la comprensión del papel social y cultural de la Red de Bibliotecas Públicas como un servicio público, así como sobre su sostenibilidad y crecimiento, el diseño e implementación de un programa de acceso a la cultura escrita ligado a las bibliotecas y el diseño de planes territoriales.

Normativas nacionales transversales

Una de las orientaciones de la Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares (LEOBE) la constituye el enfoque diferencial y de interseccionalidad. A continuación, se indican las normativas referentes a enfoques transversales tales como: asuntos étnicos, ruralidad, primera infancia, género, inclusión y equidad e innovación.

- Asuntos étnicos

En la formulación de la presente política de LEOBE se establece el reconocimiento, la concertación y la construcción mancomunada de estrategias para garantizar y velar por la preservación de la diversidad étnica y cultural del país. Además, se establece el compromiso de las bibliotecas escolares y los programas de lectura, escritura y oralidad con la preservación de la cultura, incluyendo los saberes propios, la salvaguardia de las lenguas nativas y su incorporación a los procesos educativos en un marco de interculturalidad.

Normativa	Ámbito de aplicación	Incidencia en la política LEOBE
<i>Ley 21 de 1991</i>	Pueblos indígenas y tribales	Los programas y servicios de educación deben apegarse y respetar los conocimientos, sistemas de valores y aspiraciones sociales, económicas y culturales de las comunidades étnicas; además, deberán desarrollarse y aplicarse bajo cooperación mutua.
<i>Decreto 2957 de 2010</i>	Pueblo étnico Rrom o gitano	
<i>Ley 70 de 1993</i>	Comunidades negras de la cuenca del Pacífico	
<i>Decreto 804 de 1995</i>	Atención educativa destinada a grupos étnicos (etnoeducación)	El enfoque etnoeducativo debe estar presente en los planes y estrategias dirigidos a los grupos étnicos, en línea con el enfoque diferencial. Además, deberán elaborarse colectivamente, con base en el diálogo de saberes, el reconocimiento de sus especificidades y el respeto por sus proyectos de vida.
<i>Decreto 1122 de 1998</i>	Cátedra de Estudios Afrocolombianos	En línea con la protección de la identidad y los derechos de las comunidades negras, los planes y estrategias dirigidos a esta población deberán tener como referente los lineamientos curriculares de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.

Normativa	Ámbito de aplicación	Incidencia en la política LEOBE
Ley 1381 de 2010	Lenguas nativas	Los materiales de lectura deberán atender a la diversidad lingüística de los grupos étnicos para contribuir al reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas nativas. Su producción deberá realizarse bajo concertación y coordinación con las comunidades de los grupos étnicos y sus autoridades. Actualmente, el PNLE implementa este compromiso a través del proyecto <i>Territorios Narrados</i>.

- Ruralidades

En su objetivo de garantizar el acceso a la cultura oral y escrita y fortalecer el lugar de las bibliotecas escolares en los procesos de desarrollo y gestión de conocimiento, la política de LEOBE considera el reconocimiento de las poblaciones campesinas como sujetos de derechos y de atención especial, con énfasis en la ruralidad dispersa que, aún hoy, tiene muy poco acceso a los servicios del Estado.

Normativa	Ámbito de aplicación	Incidencia en la política LEOBE
Ley 115 de 1994	Educación campesina	Las estrategias y planes que se diseñen para la población campesina y rural deben incluir a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos de la educación formal, no formal e informal.
Decreto 1075 de 2015	Educación rural formal multigrado	Con la adopción de la metodología “Escuela Nueva” en todas las áreas rurales del país, las estrategias y planes que se diseñen deberán tener en cuenta el multigrado rural y la heterogeneidad de edades y orígenes culturales de los alumnos, así como los programas de alfabetización de los gobiernos locales.
Decreto 893 de 2017	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	En línea con el objetivo de transformación integral del ámbito rural a diez años de los PDET, se deberá incluir el pilar 4: “Educación y primera infancia rural” en los planes y estrategias dirigidos a los municipios de Colombia más afectados por la violencia, presencia de cultivos ilícitos, pobreza y abandono por parte del Estado.

- Primera infancia

El acceso a la lectura, la escritura y la oralidad desde la primera infancia se considera en esta política de LEOBE como el cimiento principal para la formación de lectores para toda la vida. Por lo tanto, se hace necesario fortalecer los espacios y ambientes de aprendizaje, entre

ellos, las bibliotecas escolares y las salas de lectura para la primera infancia, con acervos adecuados y pertinentes para estas edades.

Normativa	Ámbito de aplicación	Incidencia en la política LEOBE
<i>CONPES 109 de 2017</i>	Ambientes tempranos de aprendizaje no escolarizados para la primera infancia	Para potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas de 0 a 6 años, se favorece la creación de ambientes tempranos de aprendizaje no escolarizados, en donde se promuevan el juego, el arte, la literatura y demás lenguajes expresivos como estrategias de familiarización con el uso de la lengua oral y escrita. La articulación con las bibliotecas escolares, así como la implementación de planes y estrategias especialmente diseñados para esta población, se consideran de la mayor importancia en la política de LEOBE.
<i>Ley 1804 de 2016 "De cero a siempre"</i>	Familias y cuidadores de niños y niñas en primera infancia	Se consideran los planes y estrategias derivadas de esta política de LEOBE como parte de la atención integral de los niños y niñas menores de seis años. En dichos planes deberán involucrarse las familias en los procesos de acercamiento a la lengua y la literatura. Se deberán diseñar e implementar acciones orientadas a la formación de padres, madres y cuidadores como mediadores de estos procesos.

- Inclusión y equidad

En la Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares se considera la provisión de materiales pertinentes en las bibliotecas escolares para las personas con discapacidad o capacidades y talentos excepcionales de manera que se facilite su acceso al conocimiento y se garantice el goce de derechos individuales y sociales de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Para ello, se tiene en cuenta la flexibilidad en los planes y estrategias orientados a fomentar las prácticas de la lengua oral y escrita, así como la diversidad de materiales de lectura, soportes, medios y mediaciones, al igual que la formación de capacidades en los mediadores de lectura para la atención de este tipo de población.

Normativa	Ámbito de aplicación	Incidencia en la política LEOBE
<i>Decreto 2082 de 1996</i>	Personas con limitaciones o capacidades y talentos excepcionales	La política de LEOBE contempla la identificación e integración de diferentes mediaciones que garanticen el acceso a la cultura escrita de la población con limitaciones o capacidades y talentos excepcionales. En tal sentido, las bibliotecas escolares y las prácticas pedagógicas de los mediadores en lectura, oralidad y escritura serán los ejes de los planes y estrategias dirigidos a esta población.
<i>Ley 361 de 1997</i>	Apoyos pedagógicos para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o talentos excepcionales	Las acciones que se deriven de la presente política de LEOBE deberán incluir el diseño, producción y difusión de materiales educativos especializados para las necesidades de esta población. Del mismo modo, se desarrollarán estrategias de formación de docentes, bibliotecarios, tutores y otros mediadores en la facilitación de su acceso a la lengua oral y escrita.
<i>Decreto 366 de 2009</i>	Personas ciegas o con baja visión. Personas sordas o con hipoacusia.	En las bibliotecas escolares se deben incorporar materiales de lectura y materiales tiflotécnicos para las personas ciegas o con baja visión, así como los recursos visuales y audiovisuales con intérprete en lengua de señas, necesarios para que la población sorda o con hipoacusia pueda tener eficacia en sus procesos de comunicación y en sus prácticas con la lengua escrita.
<i>Decreto 1421 de 2017</i>	Atención educativa a la población con discapacidad, en el marco de la educación inclusiva	Los planes y estrategias que se deriven de la política de LEOBE deben contemplar el derecho a la cultura de las personas con discapacidad, por lo que se incluirán acciones en este sentido en las bibliotecas escolares y se procurará su participación en los procesos formativos y en las prácticas con la lengua oral, escrita, lengua de señas y las que sea necesario incluir.

- Enfoque de género

La ampliación de la participación de las niñas, las adolescentes y las jóvenes en los procesos de formación a lo largo de su trayectoria escolar es un reto que aún requiere plena atención y seguimiento. Elevar el desarrollo de capacidades en lenguaje entre la población femenina escolar tiene estrecha relación con su participación libre y en igualdad de condiciones de acceso y apropiación de la lengua oral y escrita. En tal sentido, las prácticas de lectura, escritura y oralidad, contribuyen ampliamente al abordaje y transversalización del enfoque de género desde los primeros años de escolarización.

Normativa	Ámbito de aplicación	Incidencia en la política LEOBE
CONPES SOCIAL 161 de 2013	Equidad de género	Las prácticas pedagógicas de los mediadores y las acciones enfocadas en la práctica con la lengua oral y escrita deberán incorporar contenidos y metodologías orientados a transversalizar el enfoque de género en el entorno escolar y fuera de él. Por lo tanto, en los procesos de dotación de materiales para las bibliotecas escolares se deberán implementar criterios de selección que impliquen el enfoque de género, fomenten la participación de las niñas en los procesos educativos y se eliminen estereotipos de género desde el lenguaje y las representaciones simbólicas.

- Innovación

Los desafíos que plantea la sociedad digital implican que la concepción de la enseñanza y del aprendizaje sea revisada y actualizada permanentemente. Entre otros, para enfrentar el reto de la ubicuidad y la inmediatez en las comunicaciones y en el acceso a la información, la expansión del trabajo colaborativo y la creación de redes virtuales de conocimiento, y tantos otros avances en la tecnología. Así mismo, los materiales y las prácticas de enseñanza y aprendizaje deben ser resignificados para facilitar el desarrollo de competencias digitales e informacionales en todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes a lo largo de su trayectoria escolar.

Las prácticas relativas a la cultura oral y escrita no son ajenas a la incidencia de lo digital ni a las transformaciones sociales que conllevan. Por ello, en línea con los objetivos de innovación en las “Tecnologías para aprender” (CONPES 3988, 2020), se debe ofrecer a los estudiantes diversidad de soportes para la lectura, diversidad de contenidos y multiplicidad de experiencias con la interactividad. Esta oferta fortalecerá las competencias interpretativas y críticas de las nuevas generaciones de ciudadanos digitales, así como las capacidades creativas para la recepción, procesamiento y creación de productos sonoros, audiovisuales y transmediales. Las bibliotecas escolares y los mediadores resultan de la mayor importancia para que estos propósitos sean viables.

Normativa	Ámbito de aplicación	Incidencia en la política LEOBE
CONPES 3975 de 2019	Transformación digital e inteligencia artificial	Las bibliotecas escolares y los planes y estrategias que se deriven de la presente política estarán alineados con las orientaciones curriculares en materia de transformación digital e inteligencia artificial, a fin de ofrecer materiales pertinentes y potenciadores de las habilidades que requerirán las nuevas generaciones de escolares para la Cuarta Revolución Industrial.

Normativa	Ámbito de aplicación	Incidencia en la política LEOBE
CONPES 3988 de 2020 "Tecnologías para aprender"	Prácticas educativas a través de las tecnologías digitales	La dotación de las bibliotecas escolares y las prácticas pedagógicas de los mediadores en cultura oral y escrita, según se establece en la presente política, propenderán por facilitar el acceso a la cultura digital de toda la población escolar. De esta manera, se procurará avanzar en el cierre de la brecha que, en este aspecto, persiste entre las instituciones educativas rurales y las urbanas.
CONPES 3995 DE 2020	Confianza y seguridad digital	Las prácticas digitales que se promuevan desde la biblioteca escolar y las acciones pedagógicas relativas a la lengua oral y escrita deberán promover hábitos de uso seguro y responsable de las TIC, que, adicionalmente, contribuyan al desarrollo de competencias en seguridad y confianza digital.

Marco normativo internacional

Organizaciones internacionales	Manifiestos y acuerdos
Organización de las Naciones Unidas (ONU) Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030	Objetivo No. 4. Educación de calidad: "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos". Meta 4. 6.: Erradicación del analfabetismo entre jóvenes y adultos, y superación de los estándares mínimos de la competencia en lenguaje (ONU, 2020).
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE	En lo relativo a la educación, la OCDE establece los siguientes objetivos: - Garantizar la calidad y eficacia de los programas de educación y formación, y mejorar la calidad de los resultados del aprendizaje. - Promover la equidad en las oportunidades educativas, asegurando el acceso y el éxito en la educación de calidad para todos. - Recopilar y usar información para guiar el desarrollo de habilidades. - Utilizar instrumentos de financiación e incentivos para orientar y fomentar la inversión en el desarrollo de habilidades. - Involucrar a las partes interesadas en el diseño y la implementación de políticas.
Manifiestos internacionales y acuerdos intergubernamentales	Manifiesto IFLA/UNESCO en favor de la Biblioteca Escolar (1999) La Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA, por su nombre en inglés) define la biblioteca escolar como: [...] un componente esencial de cualquier estrategia a largo plazo para la alfabetización, educación, provisión de información y desarrollo económico, social y cultural. La biblioteca escolar es responsabilidad de las autoridades locales, regionales y nacionales y, por tanto, debe tener el apoyo de una legislación y de una política específica. (IFLA/UNESCO, 1999)

Organizaciones internacionales	Manifiestos y acuerdos
	Foro Mundial sobre la Educación - UNESCO (Dakar 2000): <i>Educación para todos</i> Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para que todos consigan resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales. (Foro Mundial de Educación, 2000)
	Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización: la Educación para Todos (2003-2012) Aumentar la tasa de alfabetización en un 50%, en el marco de Educación para Todos (EPT): avanzar en el cierre de brechas en el acceso a la cultura escrita: [...] fijando objetivos y cronogramas firmes, inclusive objetivos y programas de educación para cada género, a fin de eliminar disparidades de género en todos los niveles de educación, luchar contra el analfabetismo de mujeres y niñas y asegurar que las niñas y mujeres tengan acceso pleno y en igualdad de condiciones a la educación y colaborando activamente con las comunidades, las asociaciones, los medios de información y los organismos de desarrollo para lograr esos objetivos.³⁸ (ONU, 2013)
	XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de la OEI, 2003 La OEI define la lectura como un “instrumento real para la inclusión social y un factor básico para el desarrollo social, cultural y económico de los países”, además y aprueba que el Plan Iberoamericano de Lectura - ILIMITA sea Programa Cumbre (OEI, 2003).
	Agenda de políticas públicas de lectura, CERLALC, 2004 Una de las prioridades para el desarrollo de la lectura y la escritura en la región es la biblioteca escolar: “[...] crear y actualizar las bibliotecas escolares y otros espacios de lectura en las escuelas públicas, para que sirvan de instrumento indispensable en la formación de alumnos y maestros como lectores y escritores” (CERLALC y OEI, 2004, p. 16).
	Metas Educativas 2021 - OEI, 2010 Las metas educativas 2021 consignadas en el documento La educación que queremos para la generación de los bicentenarios establecieron el 100% de las escuelas contaría con biblioteca escolar para el año 2021.
	Red de ciudades del aprendizaje – UNESCO: Instituto Internacional de Aprendizaje a lo Largo de la Vida. UNESCO, 2015 En Colombia, hacen parte de esta red: Medellín (2017), Cali (2018), Manizales (2019) y Bogotá (2019). Se establecen responsabilidades en la formulación e implementación de programas que fomenten los procesos formativos formales, no formales e informales donde el reconocimiento de la lectura, la escritura, la oralidad y las bibliotecas ocupen un lugar preponderante.

38 <https://www.un.org/es/events/observances/alfabetizacion/res116.html>

Organizaciones internacionales	Manifiestos y acuerdos
	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad La Convención busca que a todas las personas con discapacidad les sean respetados sus derechos humanos, tengan todas sus libertades, sean respetadas como las demás personas y participen plenamente en la sociedad. En este propósito la política de LEOBE reafirma su compromiso por la generación de acciones que posibiliten el acceso a la cultura oral y escrita para las poblaciones con discapacidad.
	Tratado de Marrakech — Organización Mundial de la Propiedad Intelectual — OMPI, 2013 Con este tratado, la OMPI establece las disposiciones para “permitir la reproducción, la distribución y la puesta a disposición de obras publicadas, en formatos accesibles para las personas ciegas, con discapacidad visual u otras dificultades para acceder al texto impreso, y permitir el intercambio transfronterizo de esas obras por las organizaciones que están al servicio de los beneficiarios”. En Colombia, el Congreso de la República aprobó la adopción del Tratado de Marrakech el 13 de abril de 2021. A partir de la posibilidad de flexibilizar la ley de derechos de autor para reproducir las obras de publicación colombiana en formatos accesibles tales como braille, audio, macrotipo, digital, electrónico y otros, en la política de LEOBE se propone una activa articulación con el Instituto Nacional para Ciegos – INCI, para facilitar que cada vez más títulos con los que el Ministerio de Educación dota a las bibliotecas escolares hagan parte de las colecciones que el Instituto pone a disposición de la población con discapacidad visual. Así mismo, la política LEOBE establece acciones para fortalecer la formación de mediadores de lectura, escritura y oralidad para la atención de esta población.

REFERENCIAS CITADAS

Alcaldía de Medellín. (2021). Avances y retos de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible # 4: Educación de calidad. Boletín 21 (septiembre 2021). *Observatorio de Sapiencia*. https://sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/boletin-21-odes_final_anonymous-1.pdf

Banco de la República – Popayán. (9 de junio de 2021). Seminario de actualización sobre mediaciones “Lecturas del Sur”. Videoconferencia por Didier Álvarez. Facebook. https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=514629093008245

Banco Mundial. (2018). Informe de Desarrollo Mundial.

<http://iin.oea.org/pdf-iin/RH/docs-interes/2019/Informe-sobre-el-Desarrollo-Mundial-2018.pdf>

_____. (1 de octubre de 2019). Pobreza en el aprendizaje: una tarea pendiente en Latinoamérica y el Caribe. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/21/pobreza-aprendizaje-latinoamerica-caribe>

_____. (6 de noviembre de 2019). Poner fin a la pobreza de aprendizajes: Una meta para incentivar la alfabetización. <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2019/11/06/a-learning-target-for-a-learning-revolution>

Barreto de Ramírez, N. (1997). Interdisciplinariedad y transversalidad en la formulación de currículo para la carrera docente. *Revista de Investigación Educativa*. 5(1), pp. 47-57.

Bedoya-Mazo, S. (2017). Iniciativas y proyectos para fortalecer la biblioteca escolar en Colombia: una revisión histórica. Del siglo XIX al siglo XXI. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 40(3), 285-302.

Bonilla, E. (2008). Logro académico y bibliotecas escolares: estudios cualitativos y cuantitativos. En: Daniel Goldin (Coord.) *Bibliotecas y escuelas: retos y posibilidades en la sociedad del conocimiento* (pp. 52-76). Océano.

Cándido, A. (2013). *El derecho a la literatura*. Asolectura.

CERLALC (2007). *Por las bibliotecas escolares de Iberoamérica*. <https://cerlalc.org/publicaciones/por-las-bibliotecas-escolares-de-iberoamerica-2/>

_____. (2017). Planes nacionales de lectura en Iberoamérica 2017: objetivos, logros y dificultades. <https://cerlalc.org/publicaciones/>

planes-nacionales-de-lectura-en-iberoamerica-2017-objetivos-logros-y-dificultades/

_____. (17 de junio de 2021). Biblioteca, escuela y comunidad. Videoconferencia por Didier Álvarez en el marco del Plan Nacional de Lectura y Escritura, Ministerio de Educación Nacional [Archivo de video]. Youtube. <https://youtu.be/Aj87YevP5Fs>

Constitución Política de Colombia (1991). <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Departamento Nacional de Estadísticas - DANE. (2014). Tercer Censo Nacional Agropecuario. Tomo 2. Resultados. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>

_____. (2018). Boletín técnico Encuesta Nacional de Lectura (ENLEC) 2017.

_____. (2020). Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional en la producción estadística del Sistema Estadístico Nacional. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional>

Departamento Nacional de Planeación. (2021). Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4068.pdf>

_____. (2021). Anexo A. PAS 4068 (Plan de Acción y Seguimiento CONPES 4068). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/Anexo%20A.%20PAS%204068.xlsx>

_____. (2018). Guía para el seguimiento de políticas públicas. <https://bit.ly/3BXNat5>

_____. (2018a). Evaluación de impacto y resultados del Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi cuento”. <https://anda.dnp.gov.co/index.php/catalog/101/study-description>

_____. (2018b). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

Du Bois, W.E.B. (2020). *Las almas del pueblo negro*. Capitán Swing Libros.

Economipedia. (s.f.). Desviación estándar o típica. <https://economipedia.com/definiciones/desviacion-tipica.html>

E-Servicios Educativos – ESE. (2021). Análisis ESE: resultados Saber PRO 2021–2022. https://eservicioseducativos.com/editorial/ranking-saberpro-resultados-analisis/?utm_source=pocket_mylist

Ferreiro, E. (2000). Leer y escribir en un mundo cambiante. Conferencia expuesta en las Sesiones Plenarias del 26 Congreso de la Unión Internacional de Editores. CINVESTAV-México. https://blogs.ead.unlp.edu.ar/psicologiagenetica/files/2016/05/leer_escribir_mundo_cambiante_ferreiro-2.pdf

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (s.f.) El enfoque basado en los derechos humanos. <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

García, J. S. (13 de marzo de 2018). Formación de docentes en servicio: una opción para explorar ante la crisis de aprendizaje. Bogotá, Colombia.

Giménez, C. y Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, 27(74), 51-80. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-enfoque-de-los-derechos-humanos-en-las-politicas-publicas-ideas-para-un-debate-en-ciernes.pdf>

Hernández-Zamora, G. (2019). De los nuevos estudios de literacidad a las perspectivas decoloniales en la investigación sobre literacidad. *Íkala, Revista de lenguaje y cultura*, 24(2), 363-383. <https://doi.org/10.17533/udea.ikala.v24n02a10>

ICFES. (2010). Saber 5º y 9º - 2009. Resultados Nacionales. <http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/06/SABER-5to-y-9no-2009-Resultados-nacionales-operativo-muestral-ICFES.pdf>

_____. (2015). Guía para la interpretación del reporte de resultados en SABER PRO. Medidas de Aporte Relativo y otros indicadores de calidad de las Instituciones de Educación Superior. <https://www2.icfesinteractivo.gov.co/aporteRelativoInstituciones/pdfs/guia.pdf>

_____. (2018). Informe Nacional de Resultados para Colombia – PISA 2018. <https://www.icfes.gov.co/programa-para-la-evaluacion-internacional-de-estudiantes-pisa>

Kalman, J. (2003). *Escribir en la plaza*. Fondo de Cultura Económica.

_____. (2004). El estudio de la comunidad como un espacio para leer y escribir. *Revista Brasileira de Educação*, 26, 5-28.

Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura. Por la cual se crea el Ministerio de Cultura. 7 de agosto de 1997. D. O. No. 43102.

Ley 1448 de 2011 – Ley de víctimas. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de junio de 2011. D.O. No. 48.096.

Ministerio de Educación Nacional. (1998). Lineamientos curriculares de lengua castellana. https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-339975_recurso_6.pdf

_____. (2011). Plan nacional de lectura y escritura de educación inicial, preescolar, básica y media. <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/node/3033>

_____. (2017). Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026. El camino hacia la calidad y la equidad. https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-392871_recurso_1.pdf

_____. (2018). Guía para el diseño de políticas en materia de educación (Código DP-GU-01, V-04). <https://bit.ly/3IC9liM>

_____. (17 de febrero de 2022). ICFES presentó a la comunidad educativa el informe de los resultados agregados Saber 11 en 2021. https://www.mineduacion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/409545:icfes-presento-a-la-comunidad-educativa-el-Informe-de-los-Resultados-agregado-Saber-11-en-2021?utm_source=pocket_mylist

Ministerio de Educación Nacional – CERLALC. (2020). Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares.

Ministerio de Educación Nacional – Ministerio de Cultura. (2022). Avances y resultados del Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad “Leer es mi cuento” 2019-2022.

Munita, F. (2014). *El mediador escolar de lectura literaria. Un estudio del espacio de encuentro entre prácticas didácticas, sistemas de creencias y trayectorias personales de lectura*. [Tesis de doctorado no publicada]. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <https://ddd.uab.cat/record/141588>

Nagles G., N. (2007). La gestión del conocimiento como fuente de innovación. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (61), 77-87. <https://journal.universidadean.edu.co/index.php/Revista/article/view/418>

Ngozi Adichie, Ch. (2018). *El peligro de la historia única*. Random House.

Nussbaum, M. (1998). Capacidades humanas y justicia social. En J. Riechmann (Coord.), *Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad*. La Catarata.

_____. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Paidós.

_____. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Paidós.

OCDE. (s.f.). El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve. OCDE. <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>

OECD. (s.f.). PISA 2018. Technical Report. Paris: OECD Publishing.
<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/58eda1bc-en/index.html?itemId=/content/component/58eda1bc-en&mimeType=text/html>

_____. (2019). Country Note. Programme for International Students Assessment (PISA). Results from PISA 2018. https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_COL_ESP.pdf

Ong, W. (1987). *Oralidad y escritura*. Fondo de Cultura Económica.

Rangel, J. (2019). Evaluación del diseño de las pruebas estandarizadas en el sistema educativo colombiano. *Revista de Investigación Educativa*, 2019(2). Universidad Pedagógica Experimental Libertador. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/08/Docs71-DesigDigital-Web-Sep23.pdf>

Rangel, J. (2019). Evaluación del diseño de las pruebas estandarizadas en el sistema educativo colombiano. *Revista de Investigación Educativa*, 2019(2). Universidad Pedagógica Experimental Libertador. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/08/Docs71-DesigDigital-Web-Sep23.pdf>

Rocha, M. (2013). Oralituras y literaturas indígenas en Colombia: de la constitución de 1991 a la Ley de Lenguas de 2010. A *Contracorriente: una revista de estudios latinoamericanos*. 10(3), 74-107. <https://acontracorriente.chass.ncsu.edu/index.php/acontracorriente/article/view/696>

Saavedra, V., Ospina, D., Upegui, J., y León, D. (2022). *Desigualdades digitales. Aproximación socio jurídica al acceso a Internet en Colombia*. DeJusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/08/Docs71-DesigDigital-Web-Sep23.pdf>

Saintout, F. (2021). Cultura y ciudadanía: la lectura como derecho. *Anales de la Educación Común*, 3(6), 55-61. <https://cendie.abc.gob.ar/revistas/index.php/revistaanales/article/view/251>

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.

Thiong'o, N. (2021). *Descolonizar la mente*. Penguin Random House.

Tolchinsky, L. (2008). Usar la lengua en la escuela. *Revista Iberoamericana de Educación*. (46), 37-54. <https://rieoei.org/RIE/article/view/715>

Tomasevsky, K. (2001). Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. *Right to education primers*, No. 3 <https://www.right-to-education.org/resource/primer-no-3-human-rights-obligations-making-education-available-accessible-acceptable-and>

UNESCO (2015). Educación 2030. Declaración de Incheon y marco de acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa

_____. (s.f.) El derecho a la educación. <https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion>

_____. (2020). ¿Qué se espera que aprendan los estudiantes de América Latina y el Caribe? Análisis curricular del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373982>

UNESCO-IFLA. (1999). Manifiesto de la Biblioteca Escolar (UNESCO/IFLA). <https://archive.ifla.org/VII/s11/pubs/mani-s.htm>

Unidad para las Víctimas (2017). Cartilla Enfoque diferencial e interseccional. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/cartilla-enfoque-diferencial-e-interseccional/41991>

Valery, O. (2000). Reflexiones sobre la escritura a partir de Vygotsky. *Educere*, 3(9), 38-43. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35630908>

Viveros, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate feminista*. (52), 1-17.

Vygotsky, L. (2010). *Pensamiento y lenguaje. Teoría del desarrollo cultural de las funciones psíquicas*. Paidós.

