

La planificación de bibliotecas públicas: una aproximación histórica a un concepto actual

SUSANA MENÉNDEZ SEOANE

Profesora Universidad de A Coruña. Archivera Autoridad Portuaria de Ferrol-San Cibrao

La planificación y su aplicación en la gestión bibliotecaria para desarrollar las bibliotecas públicas bajo el presupuesto del aprovechamiento máximo de los recursos disponibles, es el tema de este artículo. En él se pretende no sólo establecer el punto de partida y la evolución de esta teoría en su aplicación a las bibliotecas públicas, sino también destacar la actualidad de la misma en un mundo donde la planificación triunfa en todos los ámbitos y donde necesitamos gestionar adecuadamente los recursos para poner a disposición de los usuarios la información que realmente cubra sus necesidades

PALABRAS CLAVE: Planificación, gestión, bibliotecas públicas

THE PUBLIC LIBRARIES PLANNING: A HISTORIC APPROXIMATION TO ACTUAL CONCEPT

The matter of this article it's the theory of planning, its application in the library management to develop public libraries taking maximum advantage of available resources. It's expected not only establishment of a point of departure and the evolution of this theory in its application of public libraries but also stand out its relevance in a world where the planning triumphs in this fields and where we must administer the available resources for given to the users the information that cover their needs

KEYWORDS: Planning, management, public libraries

1. INTRODUCCIÓN

La planificación, tal y como tratará de demostrar este artículo, está marcando de manera definitiva el desarrollo de las estructuras bibliotecarias. Su función ha sido y sigue siendo la de rentabilizar al máximo los recursos económicos, materiales y humanos disponibles para organizar servicios bibliotecarios eficientes y eficaces que se adapten además, a la sociedad en la que viven.

Aunque en la gestión bibliotecaria se puede sondear su aplicación en algún manual de organización del siglo XIX, no podemos hablar de planificación propiamente dicha

hasta su aplicación en las bibliotecas de la mano de la planificación centralizada que estaba alcanzando todas las esferas de la vida en la Unión Soviética.

Fuera del mundo soviético el desarrollo de los servicios bibliotecarios, y fundamentalmente el interés por extenderlos en los países en vías de desarrollo, ha llevado a la aplicación de las técnicas planificadoras al campo de la biblioteconomía. La UNESCO ha sido la institución que más ha colaborado en la extensión de estas técnicas y la que ha apoyado los movimientos a favor de su aplicación en los países menos favorecidos, trabajando conjuntamente con los profesionales de cada país o área geográfica, enviando observadores que evaluaran la situación en la que se encontraban las bibliotecas y ayudando con la aportación de recursos materiales y la organización de reuniones de trabajo para intercambiar experiencias profesionales.

2. ESTUDIO HISTÓRICO DE LA PLANIFICACIÓN APLICADA A BIBLIOTECAS

No podemos establecer de manera indiscutible el momento en que la planificación entendida como un proceso de desarrollo estratégico u operacional se ligará al desarrollo bibliotecario aunque, si afirmamos que la planificación forma parte de los actos humanos en sí mismos, podríamos concluir que también ha formado parte siempre de la organización bibliotecaria.

Es difícil apoyar esta afirmación con bibliografía pero sí podemos encontrar alguna obra que si no habla directamente de planificación sí lo hace del concepto administración. Cabría destacar en este terreno la obra francesa de Leopoldo Augusto Constantino Hesse que tuvo gran auge en España. Este autor señala como conocimientos necesarios para el bibliotecario la correcta administración de los fondos, el personal y el material llegando a comparar a la biblioteca con una gran casa de comercio: “...es necesario además que sepa administrar las diversas partes del personal, los fondos y el material que componen el conjunto de una biblioteca”(1,p.17)

...

Una biblioteca pública puede compararse, bajo el punto de vista administrativo, a una gran casa de comercio. Es verdad que las mercancías que contiene aquella ni se venden ni se reemplazan por otras, pero este continuo movimiento se compensa con el que ocasionan los préstamos para fuera y el uso diario que el público hace de ellos, lo cual exige un personal en proporción de los detalles administrativos.

(1,p.110).

No sabemos si se trata de una obra aislada o si tuvo continuidad pero lo cierto es que no se conocen otras obras posteriores a la de Hesse que nos permita establecer si se había afianzado su idea de administración bibliotecaria.

Tras este vacío la tendencia hacia la planificación en el campo de la biblioteconomía se aprecia claramente en la organización de las bibliotecas de la Unión Soviética. La verdadera impulsora del Sistema de Bibliotecas Soviético fue Nadezhda Konstantinova Krupskaya, esposa de Lenin, gran amante de las bibliotecas que creía e hizo creer a su marido en el gran papel que éstas deberían jugar en la educación y en como la situación de las bibliotecas de un país eran un indicador de su nivel cultural. Se ocupó no sólo de la organización del Sistema Bibliotecario, de la necesidad de mejorar las colecciones bibliográficas o de hacer accesibles las bibliotecas para todos sino también de la creación de una escuela especializada para la formación de bibliotecarios en San Petersburgo (2)

Desde el partido comunista se formularon, como en todos los aspectos de la vida soviética, los grandes principios que deberían aplicarse a la planificación bibliotecaria, y en este caso estos partirían del mismo Lenin (3, p.133):

- Libre acceso a las bibliotecas.
- Planificación de una red de bibliotecas que atienda las necesidades de toda la población.
- Establecimiento de un órgano central, estatal, que coordine la labor de todas las bibliotecas.
- Dotación de colecciones a todos los centros.

Para alcanzar estos principios *Lenin* opta por defender un desarrollo planificado de las bibliotecas y la coordinación entre todas ellas: *Debemos constituir una red de bibliotecas bien organizada que permita al pueblo aprovechar cada uno de nuestros libros; no hay que crear organizaciones paralelas sino una única organización planificada* (3, p.133-134).

La otra gran preocupación de Lenin fueron las colecciones. Para conseguir que todas las bibliotecas tuviesen acceso a la bibliografía adecuada y estuviesen bien dotadas se creó una editorial estatal y oficinas de distribución de libros a lo que se sumaría el desarrollo de una política de adquisición de bibliografía extranjera.

La planificación bibliotecaria siguió desarrollándose de la mano de los planes quinquenales y continuó su aplicación hasta las últimas décadas del siglo XX y prueba de ello es el decreto de 1974 del Comité Central del partido que estipula que se debe crear un sistema unificado y centralista de bibliotecas para lograr un mayor desarrollo de las mismas. Este decreto establece el desarrollo de un sistema central y planificado de todo tipo de bibliotecas a la vez que se desarrollan y planifican otros aspectos de la sociedad en la que viven (4)

El caso de la URSS es el de un país con una economía planificada y un fuerte centralismo; sin embargo, la necesidad de crear servicios bibliotecarios eficientes en comunidades muy distintas ha llevado a que se hayan ideado soluciones diferentes para elaborar un plan o programa bibliotecario. La finalidad última es conseguir servicios eficientes y la herramienta utilizada, a una u otra escala, es la planificación de un sistema adecuado una vez que se han estudiado las necesidades de la población a la que debemos atender. Pueden establecerse varias etapas en el afianzamiento de estas teorías según veremos a continuación.

2.1. La llegada de la planificación

La planificación se puso en marcha tanto en los países desarrollados, que se vieron en la necesidad de mejorar sus infraestructuras y el acceso a la información, como fundamentalmente en los países en vías de desarrollo, con unas infraestructuras en la mayoría de los casos inexistentes y que ligaban el desarrollo de las bibliotecas al desarrollo educativo, apoyados en la gran mayoría de los casos por la UNESCO.

Cabría preguntarse ¿En qué momento se necesita organizar las bibliotecas y para ello se necesita aplicar las teorías de la administración y la planificación? La razón más argumentada es que la administración se ha incorporado junto a dos procesos:

1. Con el aumento de la complejidad de las unidades informativas de forma que no se incorporaron antes porque no eran necesarias.
2. Con la necesidad de racionalizar la gestión para moverse en un entorno de recursos limitados y muy cambiante, como la sociedad del siglo XX. (5,p.112))

En este sentido argumenta J.C. Harrison que:

Hasta hace poco casi todas las bibliotecas eran organizaciones pequeñas comparativamente simples en todas las partes del mundo, lo que es cierto todavía en la mayoría de ellas. Sin embargo, no es cierto en el imparablemente creciente número de bibliotecas nacionales, gubernamentales, universitarias y públicas, y, en ninguna parte es más evidente la tendencia hacia una organización mayor y más compleja que en los Estados Unidos. La razón de este desarrollo no se encuentra solamente en los efectos combinados del rápido incremento de los recursos y de la variedad de responsabilidades de instituciones individuales (la Biblioteca del Congreso puede ser vista como un ejemplo obvio de esto), sino también, y posiblemente más significativo, en el desarrollo de los sistemas de bibliotecas, tanto públicas como académicas. (6,p.84).

Así a partir de los años 30 comienza a discutirse en Estados Unidos sobre la necesidad de que los bibliotecarios estén suficientemente formados para ser capaces de administrar una biblioteca. A pesar de ello la bibliografía que encontramos es

muy poca y debemos considerar que el caso estadounidense es aislado, ya que, en el resto de los países las nuevas teorías de la administración apenas habían calado en las bibliotecas.

La década de los cuarenta se caracterizará por la influencia de las escuelas de la administración en la gestión de las organizaciones: escuela taylorista, la clásica, la corriente del sistema, etc. y ...*puede decirse que el impulso de la planificación como concepto obligado en el caso de las organizaciones más complejas y como recomendable en el resto, apareció básicamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando las empresas de los Estados Unidos advirtieron la importancia de planificar la posguerra. Ello fue debido a que la tecnología estaba cambiando y volviéndose más cara, por lo que las empresas tenían que estar seguras de la necesidad de gastar recursos en este campo* (7,p.51).

En 1949 se produce un documento excepcional, que aunque no trata de la planificación de bibliotecas en sí supone un hito importante en la historia de las bibliotecas públicas y en la concepción que, a partir de él, se tendrá de estos centros bibliotecarios. Se trata del “Manifiesto de la UNESCO para la biblioteca pública” que la define como una “institución democrática de enseñanza” que ha nacido en la democracia moderna e “ilustra la fe de la democracia en la educación en todas las edades de la vida” (8).

La gran importancia de la labor educativa de la biblioteca pública la veremos repetida a lo largo del desarrollo de las teorías de planificación como una constante en las distintas fases de evolución que se sucederán en la evolución histórica que nos ocupa. Hay, además otras preocupaciones ya patentes en este manifiesto que se repetirán de manera constante, tales como la necesidad de la cooperación entre bibliotecas y de un personal cualificado que se ocupe de desarrollar los servicios adecuados para las mismas

2.2 La extensión de la planificación

A mediados del siglo XX la planificación se incorpora a todos los niveles bibliotecarios (9,p.4-5) en este sentido G.E.Evans señala:

“Las técnicas de la administración comenzaron a atraer la atención en las bibliotecas a mediados de los años cincuenta, cuando las bibliotecas empezaron a ser reconocidas como un recurso de la comunidad y resultado de la financiación federal. Anteriormente, la mayoría de las bibliotecas trabajaban como servicios limitados en sus bases financieras y en la cobertura de sus necesidades. La disponibilidad de fondos federales para su expansión derivaron en un incremento de los asuntos relacionados con las operaciones bibliotecarias. En ese tiempo, la mayoría de los bibliotecarios tenían formación en humanidades y estaban más

ocupados con los libros y los lectores que con la administración. De repente se vieron obligados a proveer datos sobre costes unitarios, evaluación de los logros y planes de amplio alcance. Las técnicas de la buena administración se manifestaron como las mejores para salvaguardar los intereses de los usuarios. (10,p.1).

En los años cincuenta se desarrollan proyectos experimentales dirigidos por la UNESCO para crear bibliotecas públicas en países subdesarrollados. En realidad se trata de planificar un servicio de lectura pública en base a las necesidades de cada lugar. Estos proyectos comenzaron en 1951 en Nueva Delhi y continuaron en la década de los cincuenta en Medellín, Colombia y en 1959 se completan en Enugu, Nigeria.

Estos experimentos se basan en la colaboración entre los gobiernos nacionales y la UNESCO participando ésta con ayuda financiera y técnica para el desarrollo de las bibliotecas piloto. Todos estos proyectos experimentales parten de un cuidadoso plan a escala regional en el que se barajan todos los presupuestos que se implican en la creación de una biblioteca y todos aquellos que tienen que ver con la planificación y puesta en marcha de unos servicios. El desarrollo de estos proyectos piloto va a ser un punto de referencia en las diversas reuniones sobre planificación celebradas en todos los continentes.

Entre el 27 de julio y el 21 de agosto del año 1953 la UNESCO celebró un seminario en el Colegio Universitario de Ibadán en Nigeria (11) sobre el desarrollo de las bibliotecas públicas en África. En él se trató de manera directa la formulación de planes a largo plazo para el desarrollo de bibliotecas públicas a escala regional y nacional en los que habría que tener en cuenta la realización de un estudio previo de la situación que sirviera como punto de partida, el desarrollo de una legislación adecuada, la formación de los profesionales, la financiación y la creación de un organismo coordinador de todas las bibliotecas públicas que organice y gestione su desarrollo.

En el año 1956, en la Segunda Conferencia de Ministros de Educación celebrada en Lima nace un nuevo concepto que tendrá un gran éxito y expansión, el “planeamiento integral” de la educación como una vía para mejorar la enseñanza. En su resolución II se establece una definición de este concepto señalando que “tomando en consideración el hecho de que los países americanos tienen problemas cuantitativos y cualitativos en el campo de la educación, y que para la solución de los cuáles es aconsejable usar técnicas modernas de planificación, se recomienda que: cada uno de los gobiernos de los estados miembros prepare un plan integral de educación estableciendo un departamento de planificación y que ellos envíen a la Organización de Estados Americanos un informe sobre sus planes integrales; que la Organización de Estados Americanos y la UNESCO provean de asistencia a los estados miembros.” (12).

En el desarrollo de este concepto la planificación bibliotecaria todavía no aparece ligada a la planificación de la educación. De hecho sólo se tratan las bibliotecas

en la resolución XV “Métodos y materiales para las campañas de alfabetización y educación básica”

Sin embargo esta resolución se va a convertir en el punto de partida de la idea de la planificación conjunta de la educación y las bibliotecas que va a desarrollarse enormemente a partir de los trabajos que realizarán para el Centro Regional de Hemisferio oeste de la UNESCO el profesor chileno Óscar Vera y el bibliotecario argentino Carlos Víctor Penna

El concepto del planeamiento integral supone la inclusión en el concepto de desarrollo económico y social de la planificación educativa y, como una parte integrante de esta última, la concepción de desarrollo bibliotecario. Prueba del avance de este concepto son los dos seminarios que se celebran a finales de los años cincuenta: el Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación organizado por la UNESCO y la Organización de Estados Americanos en Washington en 1958 y la Conferencia desarrollada por la Organización de Estados Americanos y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1959, así como el Seminario sobre el mismo tema celebrado en Bogotá a fines de 1959 que lograron afianzar el concepto. De esta forma podría decirse que el concepto del planeamiento integral supone la inclusión en el concepto de desarrollo económico y social de la planificación educativa y, como una parte integrante de esta última, la concepción de desarrollo bibliotecario.

2.3 El afianzamiento de la planificación bibliotecaria

La década termina con la organización en 1959 del Seminario Regional sobre el desarrollo bibliotecológico en los Estados de Lengua Árabe en el que se reconoce ya de manera plena la necesidad de la planificación bibliotecaria y se dan las directrices para asegurar el funcionamiento de un Sistema Nacional de Bibliotecas.:

- Promulgación de una legislación sobre bibliotecas.
- Organización de un sistema de financiación.
- Formación adecuada para el personal que se ocupe de las bibliotecas: para ello lo ideal es la creación de escuelas de bibliotecarios.
- Creación de un cuerpo de bibliotecarios, y fomento de las asociaciones que se ocupen de desarrollar las cuestiones técnicas.
- Estimulación de la producción de material bibliográfico (13).

En la primera mitad de la década de los 60 del siglo XX se afianzan de manera definitiva las teorías de la planificación bibliotecaria. La UNESCO apoya decididamente este progreso siendo el mecenas de numerosos congresos de carácter regio-

nal en el que se estudia la aplicación de la planificación a países o áreas regionales con diferentes situaciones, estructuras sociales o económicas y necesidades. Cabe destacar entre ellos:

- 1960: Seminario regional sobre el desarrollo de las bibliotecas en Asia Meridional (Nueva Delhi).
- 1961: Conferencia de Estados africanos sobre el desarrollo de la educación en África.(Addis Abeba)
- 1961: Seminario sobre la Planificación de un Servicio Nacional de Bibliotecas Escolares (Bogotá).
- 1961: 2º Congreso Chileno de Bibliotecarios
- 1962: 2º seminario sobre el desarrollo de las Bibliotecas Públicas en África.(Enugu-Nigeria)
- 1962: Conferencia sobre Planificación Educativa, Social y Económica en Latino América (Chile)
- 1962: Congreso sobre la Planificación Nacional de Servicios Bibliotecarios (Miami).
- 1962: Primer Congreso de Bibliotecas Universitarias de Centro América (Costa Rica)
- 1962: Seminario regional sobre el desarrollo de las bibliotecas universitarias en América Latina. (Mendoza)

Sería imposible citar todos los congresos, reuniones o seminarios, el estudio de la planificación ha despegado por completo pero sí es posible establecer unas líneas comunes:

- Se destaca la importancia de la biblioteca en el desarrollo socioeconómico de cualquier país como lo prueban las conclusiones de cualquiera de los congresos señalados o estudios como los realizados por John G. Lorenz ⁽¹⁴⁾ director de los servicios de biblioteca de la oficina de educación de Estados Unidos o D.R.Kalia ⁽¹⁵⁾ director de la biblioteca pública de Nueva Delhi entre otros.
- Se evalúan los costes del desarrollo de las bibliotecas públicas desde la órbita de la optimización de los recursos económicos, tal y como señala S.Möhlenbrock en 1962: *...Por una parte la sociedad exige hoy mucho más de las bibliotecas públicas, y por otra, las posibilidades económicas son limitadas, como consecuencia de los numerosos servicios que el actual contribuyente requiere de la comunidad. De ahí que los bibliotecarios tengan necesidad de perfeccionar los métodos de gestión económica de las bibliotecas. No puede bajar la calidad de los servicios prestados al público; es el coste lo*

que debe disminuir. Esto puede conseguirse mediante un cuidadoso planeamiento económico, en particular a largo alcance, unido a un estudio detallado y completo de todos los métodos de trabajo, a fin de encontrar el sistema más eficaz (16).

- Se desarrolla el concepto de planeamiento integral y se define la planificación con los rasgos que hemos destacado en la etapa anterior tal y como puede confirmarse si analizamos la definición que de la planificación educativa realiza Óscar Vera:

...el planeamiento es un proceso permanente que requiere investigaciones constantes sobre los problemas sometidos a estudio; que no es un fin en sí mismo sino un medio para alcanzar los fines, objetivos y opciones determinados de antemano, para lo cual estudia distintas soluciones frente a los problemas planteados, considera y prevé las consecuencias de esas soluciones teniendo en cuenta los recursos casi siempre limitados de que se dispone, propone normas prácticas para la ejecución de las soluciones encontradas, y controla y evalúa los resultados de la aplicación de éstas (17).

En ella podemos entresacar las etapas que conforman un proceso de planificación:

- Estudio de los problemas que necesitan una solución, de la situación que debemos mejorar.
- Establecimiento de metas y objetivos.
- Evaluación de los recursos disponibles, ya que estos van a suponer la definición de una determinada estrategia y su modo de aplicación.
- Definición de estrategias y estudio de aplicación de las mismas.
- Evaluación de los resultados obtenidos

2.4. Madurez del concepto de planificación

El concepto de planificación bibliotecaria alcanza su madurez en los años finales de la década de los sesenta, años en los que se organizarán varios congresos en los que el planeamiento es el tema central del mismo. El primero es el celebrado en Quito en 1966 (18) reunión de expertos en planeamiento nacional de servicios de bibliotecas en América Latina bajo los auspicios de la UNESCO que envió un experto en 1964 a Ecuador para que estudiase la situación existente en las bibliotecas del país y cuyo informe es el centro de esta reunión.

En esta reunión se tratan varios aspectos que podemos considerar claves:

Estudio del concepto de bibliotecología y de las funciones que debe desarrollar la biblioteca: se considera que la bibliotecología debe ser estudiada y replanteada a la luz de los problemas del desarrollo económico y socioeconómico de América Latina. Se adapta así el concepto de la bibliotecología al del planeamiento integral.

Planeamiento: se declara que es imprescindible y se establecen las fases adecuadas para su desarrollo a nivel nacional, así como se realiza un ejemplo práctico: el planeamiento de los servicios bibliotecarios de Ecuador. Se acepta de manera indiscutible que debe estudiarse conjuntamente con el planeamiento de los aspectos financieros, económicos y administrativos que conducen al desarrollo y para los cuales el acceso a la información es un factor decisivo. El punto de partida del planeamiento es la definición de un plan nacional que debe estar compuesto de planes a corto, medio y largo plazo. Para su estudio se desarrolla en esta reunión un plan con las líneas esenciales de desarrollo de las que deben partir todos los países, adaptándolas, por supuesto a sus características nacionales. En este plan se definen las funciones y características de todos los centros que deben formar parte de un Sistema Nacional de Bibliotecas así como se ocupa de la legislación, personal, administración y financiamiento de las bibliotecas y se establece como fase esencial de todo plan la evaluación periódica, tanto para medir su eficacia como para reconducir su aplicación y adaptarlo a las necesidades (19).

La importancia del personal de las bibliotecas y su adecuada formación: se recogen los temas debatidos en tres mesas de estudio celebradas entre 1963 y 1965 en la Escuela Interamericana de Bibliotecología de Medellín de forma que se destaca la importancia de que los centros de información estén atendidos por personal cualificado y que para ello es imprescindible el desarrollo de escuelas especializadas.

Al año siguiente de este congreso tiene lugar otra reunión de expertos sobre planeamiento nacional de servicios de biblioteca, pero en este caso referido al continente asiático. Se celebró en Colombo, Ceilán, del 11 al 19 de diciembre de 1967 y fue organizado por la UNESCO en colaboración con el gobierno de Ceilán.

La estructura de esta reunión es igual que la que se celebró en Quito, de manera que se trata como tema principal la creación de un plan nacional de bibliotecas para todos los países asiáticos, desarrollando como caso práctico y específico la creación de un plan para Ceilán que es estudiado como elemento esencial para la extensión del mismo al personal bibliotecario.

El primer paso para exponer un plan bibliotecario para los países asiáticos fue analizar la situación existente. Evelyn J.A. Evans, experta de la UNESCO en organización de bibliotecas y autora del informe final de esta reunión señala que: *Los conceptos de planificación económica y social no han penetrado aún en el campo de las bibliotecas, y ningún país asiático ha tratado aún de organizar un sistema nacional de bibliotecas en el que quedarían integrados los recursos y los servicios de todos los tipos de bibliotecas. La planificación no es necesariamente control*

centralizado, sino más bien cooperación y coordinación de recursos y actividades que permitan poner la eficacia del sistema entero al servicio de cualquiera de las entidades que lo componen y de su público respectivo (20).

Realmente la planificación, en ese momento, era imposible en la mayor parte de los países asiáticos porque no se disponen de los datos estadísticos necesarios, no se han establecido los métodos adecuados para dicha planificación y no existen bibliotecarios capaces de ponerla en marcha. Esta situación llevó a que las conclusiones de los participantes en la reunión fuesen que la UNESCO se ocupase de estimular la recogida de datos estadísticos y de preparar a los profesionales para poner en marcha las bibliotecas en el marco de un plan a largo plazo (20, p.125-126).

En este hervidero de preocupación por la planificación o planeamiento bibliotecario a finales de los años 60 hay que destacar la publicación de un trabajo que recoge los estudios sobre planeamiento de servicios bibliotecarios existentes hasta el momento y cuyo autor es Carlos Víctor Penna, que se va a convertir en una de las principales autoridades en esta materia

Carlos Víctor Penna concibe el planeamiento de los servicios bibliotecarios como un aspecto específico del planeamiento educativo dentro del planeamiento social y económico del país; solo dentro de este contexto cree el autor que el planeamiento bibliotecario puede adquirir la base de sustentación que necesita para ser eficaz. Para afianzar este concepto C.V.Penna dice textualmente: *La erudición y la cultura representan una valiosa fuente de riqueza nacional. Por ello, en todo plan de desarrollo y en todo plan de educación se considera la preparación y capacitación del individuo como uno de los medios esenciales para favorecer el desarrollo económico y social. Para que un pueblo sea erudito y culto necesita, entre otras cosas, un sistema educativo eficaz; un sistema educativo eficaz requiere el uso sistemático de la lectura; la lectura exige libros, y para poner éstos a disposición de toda la población se requieren bibliotecas. Sin bibliotecas no puede existir ni una buena escuela primaria, ni eficaces escuelas secundarias, ni una eficiente universidad, y sin ellas tampoco es posible favorecer la educación permanente de los adultos (21,p.65).*

Sin embargo esto no quiere decir que deje en manos de los maestros o educadores la planificación bibliotecaria sino que afirma que ésta debe ser llevada a cabo por especialistas, por *bibliotecarios muy capacitados, con una preparación académica que los habilite para el diálogo con educadores, economistas y sociólogos, concededores de los problemas educativos, sociales y económicos y bien informados de la dirección y el impulso de los planes del desarrollo nacional (21,p.82).*

Carlos V.Penna recoge la definición de Óscar Vera de planeamiento (17,p.9) y señala que un plan no es una regla inamovible sino un método de trabajo que debe ser evaluado y debe adaptarse a las variaciones que se produzcan con el paso del tiempo. Señala además que todo plan está constituido por dos fases: la fase normativa y la fase funcional (21,p.84-85).

En la primera fase se establece una base doctrinal a partir de la cual se dictan los fines y objetivos que se quieren alcanzar. Los fines son la doctrina o ideología general que rige todo el plan a aplicar y los objetivos son metas más precisas, que ya no se encuadran en un ámbito tan general sino que deben adaptarse a las condiciones socioeconómicas, educativas y bibliotecarias del país al que el plan vaya a aplicarse.

La segunda fase de la planificación es la fase funcional que no es otra cosa que el desarrollo de estrategias que permitan la consecución de los fines y objetivos marcados en la fase anterior. Estas estrategias deben tener en cuenta los recursos de los que se dispone para la implantación y puesta en marcha del plan, es decir, los medios de financiamiento, los recursos económicos y el personal disponible para llevarlo a cabo.

Pero Carlos Víctor Penna va más allá en su artículo y define las etapas que constituyen un plan distinguiendo las siguientes:

- Consulta de la experiencia acumulada: estudio de otros proyectos, bibliografía y documentación sobre la materia.
- Diagnóstico: estudio de la situación bibliotecaria y de la lectura existente en el país.
- Determinación de las necesidades y su valoración económica
- Programación: desarrollo del plan en sí mismo
- Difusión del plan: el plan debe difundirse por todos los medios posibles con el objeto de que en su análisis participen todos los especialistas, de modo que los encargados de poner en marcha el plan tengan en cuenta este análisis a modo de revisión del mismo.
- Ejecución y evaluación: puesta en marcha del plan y evaluación de los resultados obtenidos por el mismo.
- Financiamiento: el Estado debe hacerse cargo de la dotación económica del sistema bibliotecario nacional, al margen de que puedan recibir ayudas de organismos internacionales o de organizaciones privadas (21,p.85-99).

En el Seminario Iberoamericano sobre planeamiento de servicios bibliotecarios y de documentación que entre el 5 de febrero y el 2 de marzo de 1968 tuvo lugar en Madrid (22) se discutirán las teorías de C.V.Penna y se planteará una nueva definición de planificación bibliotecaria que este autor ratificará:

Se concibe el planeamiento de los servicios bibliotecarios y de documentación como un sector del planeamiento educativo, científico y cultural dentro del planeamiento del desarrollo de un país o de una región. Sólo dentro de este contexto, el planeamiento bibliotecario y de documentación puede adquirir la base de sustentación que necesita para ser eficaz. Así entendido, el planeamien-

to de estos servicios supone un proceso continuo y sistematizado de estudio, desde el punto de vista bibliotecológico, de los problemas de la educación en todos sus niveles, la educación permanente, la información y la investigación; la determinación de los fines de los servicios citados, el establecimiento de los objetivos que tales fines imponen y la preparación de decisiones prácticas que aseguren el logro de esos objetivos, utilizando racional y razonablemente los recursos disponibles (22,p.184-185).

De esta definición cabe destacar que no es de carácter general, es decir, aplicable a todos los ámbitos, sino una definición centrada en el aspecto educativo e informativo y además, amplía el campo de la planificación incluyendo los servicios de documentación junto a los servicios bibliotecarios.

En pleno auge del desarrollo de la teoría de la planificación se extiende también la importancia que alcanza en la bibliografía la preocupación por la evaluación de los centros bibliotecarios, algo por otra parte lógico, puesto que la evaluación constituye una etapa importantísima en el proceso de planificación, tanto desde el punto de vista de una fase que debe desarrollarse y proyectarse en el proceso teórico de la planificación, como desde la mirada de una aplicación práctica que permita la corrección de los errores del plan.

La importancia que la UNESCO otorga esta organización a los centros de información se revela en la reunión del Comité Consultivo Internacional sobre Documentación, Bibliotecas y Archivos que tuvo lugar en París del 19 al 22 de agosto de 1969 en el que se analizará la creación de un Sistema Mundial de Información Científica (UNISIST). Una primera reacción a esta reunión fue el Seminario sobre planeamiento de estructuras nacionales de información científica y técnica (23) celebrado en Madrid del 23 al 28 de noviembre de 1970.

La segunda reacción destacable se produjo en 1972 con la celebración del Seminario Interamericano sobre la Integración de los servicios de información de archivos, bibliotecas y centros de documentación en América Latina y el Caribe (24) celebrado en Washington. En este seminario se reunieron por primera vez bibliotecarios, documentalistas y archiveros para hablar de la creación de un plan común de desarrollo en América Latina adaptándose a la idea de la UNESCO de crear un sistema nacional integrado de servicios de bibliotecas e información.

Otro hito destacable en la historia de la planificación es la celebración de la Conferencia Intergubernamental sobre el Planeamiento de las Infraestructuras Nacionales de Documentación, Bibliotecas y Archivos de la UNESCO celebrada en París del 23-27 de septiembre de 1974.

En esta conferencia se adopta un cambio fundamental en el terreno de la planificación, aceptando ya, de manera definitiva, un nuevo concepto que había ido surgiendo por iniciativa de la propia UNESCO, el concepto de NATIS o Sistema Nacional de Información.

Este concepto surge de la creciente importancia que va alcanzando la información en el desarrollo de un país, ya que el intercambio eficaz de información se ha convertido en un elemento imprescindible para la toma de decisiones y por lo tanto para el éxito de cualquier sector. Ello ha supuesto que si hasta este momento se consideraba que la planificación de la información era un elemento de apoyo a otros programas nacionales, bien económicos, sociales o sobre todo educativos, ahora adquiere un rango de cuestión de política nacional por sí misma.

El fomento de la cooperación internacional en materia de información ha supuesto la creación de un nuevo concepto: Sistema Internacional de Información, que ha nacido de la creciente necesidad de un país de intercambiar información con el resto del mundo; necesidad que se agrava cuando se trata de países pequeños o del tercer mundo pero que también está presente en los países más desarrollados. De hecho la existencia de un sistema nacional de información fuerte prepara al país para cooperar en un sistema internacional. En este sentido señala P.Atherton:

Los sistemas nacionales eficientes suministran una base sólida para la cooperación internacional. La interdependencia entre los sistemas nacionales e internacionales requiere una completa coordinación en cuanto a los aspectos técnicos y metodológicos del planeamiento de sistemas de información (25, p.42).

La organización y desarrollo de este concepto lo hacen similar al UNISIST o Sistema Internacional de Información Científica, aunque este último se ocupa de un ámbito más restringido

En 1976 la labor de la UNESCO en materia de información se completa con la creación del PGI (Plan General de Información) que se aprueba en la décimo novena conferencia general celebrada en Nairobi para servir de punto de encuentro a todas las actividades de esta organización relacionadas con bibliotecas, archivos y centros de documentación.

Sus principales funciones son las de servir de catalizador de la promoción y coordinación de las acciones destinadas a favorecer el suministro y la utilización de la información en todo el mundo, y patrocinar reuniones, cursos, conferencias, proyectos piloto, becas, trabajos de investigación, publicaciones y estudios sobre temas relacionados con la información.

Durante la década de los 80 y 90 continúan celebrándose reuniones que tratan el tema de la planificación y además es mucha la bibliografía dedicada a los sistemas nacionales de información, el desarrollo de políticas a nivel nacional y el despegue y puesta en marcha de los sistemas internacionales de información.

Esta preocupación por estos términos lleva al establecimiento de definiciones claras de los mismos. El principio del que se parte como premisa para el desarrollo del concepto de NATIS y de la necesidad de una política nacional de información es el valor económico alcanzado por la información.

A partir de este principio se establece como una prioridad regular el uso de ese valor económico para evitar que exista un abuso por parte de los más poderosos, es decir de aquéllos que tienen más posibilidades de alcanzar la información y por otro lado tratar de que todos consigan la información que necesitan, así como conseguir que se cubran las necesidades informativas aprovechando los recursos disponibles y tratando de abaratar los costes lo más posible, ya que los medios económicos no son infinitos y el precio de la información es alto.

A esto habría que añadir que muchas de las informaciones que podemos necesitar están en otros países lo que supondría que la política nacional de información también debe regular los intercambios de información con otras naciones.

La publicación de un nuevo Manifiesto para las Bibliotecas Públicas de la UNESCO en 1994 se hace eco de estas tendencias de forma que señala la organización que deben seguir las bibliotecas públicas destacándose que debe existir una legislación específica que rijan las bibliotecas cuyo financiamiento debe partir de todas las autoridades que participan en su gestión, tanto nacionales como locales. Además se estipula que una adecuada planificación debe regir la organización de las redes en las que deben articularse las bibliotecas para lograr una adecuada cooperación y colaboración entre todas ellas:

Para lograr una coordinación y colaboración nacional, la legislación y los planes estratégicos deberán definir y promover una red nacional de bibliotecas, basada en normas aceptadas de servicios (26,p.2).

A su vez en este manifiesto se señala que los planes de desarrollo de las bibliotecas públicas deben formar parte de una estrategia más amplia de desarrollo de la cultura y la educación:

La biblioteca pública [...] deberá ser componente esencial de toda estrategia a largo plazo de cultura, información, alfabetización y educación (26,p.2).

La Comunidad Europea también se hace eco de la importancia que se le otorga a las bibliotecas públicas y esto produjo en primer lugar la resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de las bibliotecas en la sociedad moderna de 23 de octubre de 1998 nuevamente se reconoce el importante papel que juegan las bibliotecas:

...corresponde a las bibliotecas hacer de puente entre los medios de información tradicionales y los nuevos medios, permitiendo así que, en vez de excluirse se complementen.

...las bibliotecas y los servicios de información desempeñan un papel insustituible y creciente en la organización del acceso al conocimiento, en un contexto de multiplicación de medios de comunicación (27,p.3).

En esta resolución no se cita literalmente la necesidad de planificar o elaborar estrategias pero sí la importancia de desarrollar acciones comunes a todos los países

Europeos para lograr superar los retos que la sociedad de la información plantea a las bibliotecas, por lo tanto la necesidad de desarrollar un plan de organización y cooperación bibliotecaria a nivel comunitario:

Aunque el desarrollo de las bibliotecas en los diferentes países ha dado lugar, por razones históricas, a resultados distintos, en este momento deben revisarse también a nivel europeo los desafíos que plantean la evolución de la sociedad a las bibliotecas y aspirar a garantizar a todos los ciudadanos europeos, mediante acciones comunes, el acceso básico al conocimiento y a la cultura a través de las bibliotecas (27,p.4).

Y en segundo lugar que el 14 y 15 de octubre de 1999 se celebre en Copenhague el Congreso europeo sobre las bibliotecas públicas en la Sociedad de la Información organizado por PubliCA la acción concertada de bibliotecas públicas que desde 1996 funciona con financiación del Programa de telemática para bibliotecas de la Comunidad.

En este congreso se concluyó con la denominada Declaración de Copenhague que pretende ser un documento que influya en las políticas comunitarias y nacionales para que reconozcan el importante papel que juegan las bibliotecas públicas en el desarrollo social, económico y cultural en la sociedad actual.

Esta declaración insta a los gobiernos de cada país de la Comunidad a:

Elaborar una política nacional de información para el desarrollo y la coordinación de todos los recursos pertinentes....Crear una infraestructura de redes adecuada para apoyar el desarrollo de una política de información nacional en la Era de la información... (28).

Por lo tanto insta a las autoridades de cada país a desarrollar un plan general de desarrollo bibliotecario.

Si esto está ocurriendo en Europa, también en los países subdesarrollados se sigue trabajando en la planificación y gestión de centros bibliotecarios que consigan el avance de su sociedad. Ejemplo de esto en los últimos años es el Congreso sobre gestión de bibliotecas públicas celebrado en Guatemala del 7 al 18 de mayo de 2001 y que reunió a profesionales de países hispanohablantes en el seno de una política de formación continuada de los responsables de bibliotecas.

Este curso se dividió en tres módulos:

- 1) Funcionamiento de las bibliotecas públicas.
- 2) Planificación y mercadotecnia bibliotecaria: gestión de la calidad y evaluación de resultados.
- 3) Relación entre la biblioteca pública y la comunidad

Por lo tanto la planificación sigue siendo el eje de desarrollo de una biblioteca actual y novedosa, adaptada a los cambios tecnológicos y sociales y que la capacite para cumplir su misión dentro de la sociedad.

Así lo expresan R.D.Stueart y B.Moran:

Muchos son los factores que han venido a coincidir, actualmente, para forzar a planificar las decisiones en un proceso más elaborado del que era necesario en un pasado, cuando había menos complicaciones. Debe tenerse en cuenta que hoy en día existe una interrelación multidimensional entre las fuerzas externas e internas y entre los diferentes niveles de personal en la estructura de la biblioteca. Un entorno en cambio constante que incluso anticipa el futuro –incluyendo los presupuestos congelados o restrictivos, los avances tecnológicos, la enorme difusión de la información en múltiples formatos, la creciente sofisticación de las plantillas junto a sus necesidades y expectativas, las formas de comportamiento, el interés y la satisfacción de los usuarios, así como las reticencias de los no usuarios y sus motivos para ello–, hace que la planificación sea hoy en día más necesaria y vital que nunca (7,p.45-46).

Ambos autores conscientes del cambio que están sufriendo las bibliotecas afirman, además:

Hay dos clases de cambio. Uno es el cambio no planificado, a menudo desastroso, que presenta una situación que obliga a la organización a reaccionar. El cambio que está fuera de control o no está gestionado puede resultar destructivo para cualquier organización. La otra clase es el cambio planificado, que comporta un compromiso renovado por parte de la organización y de la gente que trabaja en ella. Aunque a veces el cambio es motivado por influencias externas, generalmente viene de dentro mismo de la organización como un esfuerzo calculado por parte de la gente que trabaja en ella. (7,p.327)

En la actualidad nuestras bibliotecas siguen inmersas en un mundo de cambios, cambios por otro lado vertiginosos. A su alrededor se está gestando la Sociedad de la Información y la Sociedad del Conocimiento.

La Sociedad de la Información abarca todas las herramientas y todas las oportunidades que la tecnología ha proporcionado a la sociedad en los últimos años, caracterizándose por poner a nuestra disposición una gran cantidad de información y múltiples posibilidades de acceso a ella.

La Sociedad del Conocimiento significa ir un paso más allá. La Sociedad del Conocimiento implica la explotación de la información en un determinado contexto para la acción, para provocar un conjunto de cambios que establecen diferencias con todo lo anterior (29,p.XX).

El papel que las bibliotecas jugarán en esta Sociedad del Conocimiento que está en marcha es un nuevo reto al que deben enfrentarse. Una vez más, pero más que

nunca, deben ser capaces de rentabilizar los recursos de los que disponen, de administrar los medios tecnológicos para cumplir los servicios que la sociedad demanda. En todo ello la planificación estratégica y la planificación operacional deben jugar un papel destacado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) HESSE, L.A.C. *Biblioteconomía o nuevo manual completo para el arreglo, la conservación y la administración de las bibliotecas* por Leopoldo Augusto Constantino Hesse. Madrid: Imprenta de las Escuelas Pías, 1865
- (2) *Biografía de Nadezhda K.Krupskaya* [en línea]. [Consulta 01/11/2006]. Disponible en: <http://www.ugr.es/~anamaria/mujeres-doc/biografia-nadezhda_Krupskaya.htm>
- (3) “Lenin y las bibliotecas”. *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas*, mayo-junio 1970, vol.XXIV, nº 3, p.133-134.
- (4) SEROV, V.V. “A new stage in library development in the USRR”. *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas*, enero-febrero 1976, nº1, vol.30, p.37-43.
- (5) DÍEZ CARRERA, Carmen. *Administración de unidades informativas. Concepto e historia*. Gijón: Trea, 2002.
- (6) HARRISON, J.C. Administration. En: KENT, A; LAUSONS, H.(ed.). *Encyclopedia of library and information science*. Nueva York: Marcel Dekker, 1968
- (7) STUEART, Robert D.; MORAN, Barbara B. *Gestión de bibliotecas y centros de información*. Barcelona: Diputación, 1998
- (8) UNESCO. *Manifiesto de la Unesco para la biblioteca pública 1949* [en línea] <<http://www.fundaciongsr.es>>. [Consulta: 20/11/2002].
- (9) WEINGAND, D.E. *Managing today's public library: blueprint for change*. Englewood: Libraries Unlimited, 1994
- (10) EVANS, G.E. *Management techniques for librarians*. Nueva York: Academic Press, 1979
- (11) UNESCO “Seminar on the development of public libraries in Africa”: *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas*, abril 1953, nº 4, vol. VII, p.48-50
- (12) 2ª Reunión Interamericana de ministros de educación. Resoluciones, declaraciones, recomendaciones y acuerdos. *La Educación*, 1970, p.53-54; 55-60.
- (13) Seminario Regional sobre el Desarrollo Bibliotecológico en los Estados de Lengua Árabe celebrado en Beirut, 1959. Informe resumido. *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas*, mayo-junio 1960, nº 3, vol. XIV, p.122-129.
- (14) LORENZ, John G. “La función de las bibliotecas en el desarrollo económico y social”. *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas*, septiembre-octubre 1962, nº 5, vol..XVI, .p.239-246
- (15) KALIA, D.R. “Un nuevo enfoque del servicio de bibliotecas en Asia”. *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas*, septiembre-octubre 1962, nº 5, vol. XVI, p.253-258.
- (16) MÖHLENBROCK, S. “Una buena administración de bibliotecas”. *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas públicas*, enero-febrero 1962, vol. XVI, nº 1, p.31-37.

- (17) VERA, Óscar “El planeamiento de la educación”. *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, oct-dic 1964, nº24, .p. 9
- (18) Reunión de Expertos en Planeamiento Nacional de Servicios de Bibliotecas en América Latina celebrada en Quito. 1966. *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas*, noviembre-diciembre 1966, nº 6, vol. XX, p.294-320.
- (19) GOICOECHEA, C. “Plan orgánico de un servicio nacional de bibliotecas y centros de documentación”. Quito: Comisión Nacional Ecuatoriana de la UNESCO; 1966.
- (20) EVANS, Evelyn J.A. “Reunión de expertos sobre planeamiento nacional de servicios de biblioteca en Asia, Colombo, Ceilán, 11-19 de diciembre de 1967”. *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas*, mayo-junio 1968, nº 3, vol. XXII, p.122-127
- (21) PENNA, Carlos Víctor. “Planeamiento de servicios bibliotecarios”. *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas*, marzo-abril 1967, nº2, vol. XXI, , p.64-103.
- (22) LLORCA ZARAGOZA, Vicente. “Seminario iberoamericano sobre planeamiento de servicios bibliotecarios y de documentación”. *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas*, julio-agosto 1968, vol. XXII, nº 4, p. 182-189
- (23) PENNA Carlos Víctor. “Seminario sobre planeamiento de estructuras nacionales de información científica y técnica”. Madrid 23-28 de noviembre de 1970. *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas*, julio-agosto 1971, nº 4, vol. XXV, p. 198-202..
- (24) PENNA, Carlos Víctor. “Seminario interamericano sobre la integración de los servicios de información de archivos, bibliotecas y centros de documentación en América Latina y El Caribe”. *Boletín de la UNESCO para las bibliotecas*, mayo-junio 1973, nº 3, vol. XXVII, p. 165-168.
- (25) ATHERTON, Pauline. *Manual para sistemas y servicios de información*. Montevideo: UNESCO, 1978
- (26) MANIFIESTO de la UNESCO a favor de las bibliotecas públicas. <<http://www.unesco.org/world/libraries/manifastos/libraman-es.html>> [Consulta: 01/06/2002]
- (27) Parlamento Europeo. *Resolución sobre el papel de las bibliotecas en la sociedad moderna*. [en línea] <<http://www.mcu.es, file//A:\Resolución parlamento.htm>>. [Consulta: 02/06/2002]
- (28) *Declaración de Copenhague* [en línea]. *Correo Bibliotecario* 1999, noviembre, 37. <<http://z3950.bcl.jcy.es/correo/Correo37/Alcance37.html>>. [Consulta: 02/06/2002]
- (29) PÉREZ MARTÍNEZ, Jorge. Introducción. En CARIDAD SEBASTIÁN, Mercedes; NOGALES FLORES, Tomás (coord.). *La Información en la Posmodernidad: La Sociedad de la Información en España e Iberoamérica*. Madrid: Ramón Areces, 2004,