

Descompensación y desajuste en la financiación de las bibliotecas públicas de España y relación con su uso: análisis basado en los indicadores de esfuerzo por comunidades autónomas

PEDRO LÁZARO RODRÍGUEZ

Universidad Complutense de Madrid. Departamento de
Biblioteconomía y Documentación

pedrolaz@ucm.es

Introducción

A inicios de 2022 se dio a conocer el informe fesabid titulado *Universalizar los servicios bibliotecarios públicos de España* (Arroyo-Ortega, 2022). Los apartados de introducción y el punto primero sobre la realidad legal de las bibliotecas públicas en España, son una perfecta síntesis de la normativa bibliotecaria a nivel estatal y sobre las legislaciones autonómicas. Siguiendo al autor, podemos decir que la homogeneidad de los servicios bibliotecarios destaca por su ausencia en nuestro país. Atendiendo a la historia y siguiendo a Arroyo-Ortega (2022), desde 1978 y debido a la distribución competencial marcada en la constitución española de dicho año, las bibliotecas fueron asignadas a las comunidades autónomas. De esa forma, cada comunidad autónoma es la encargada del establecimiento de responsabilidades, derechos y competencias de la ciudadanía en lo que a las bibliotecas se refiere.

Este hecho deriva y tiene como consecuencia la existencia de diferencias significativas en lo referido a los servicios bibliotecarios entre las comunidades autónomas. Hay que destacar, por ejemplo, que incluso el Principado de Asturias no tiene aún una ley de bibliotecas y que Canarias la estableció en 2019. En definitiva, como bien resume Arroyo-Ortega (2022), cada comunidad autónoma ha tenido que asumir y desarrollar competencias en lo referido a las bibliotecas, pero no es algo que hayan hecho a la vez ni llevado a cabo de igual manera, derivando en claras diferencias en lo que a su realidad, uso de los servicios y día a día se refiere.

En el sentido del análisis de las diferencias entre comunidades autónomas y como ejercicio de evaluación para conocer qué sucede en las bibliotecas y poder mejorarlas, en este trabajo se lleva a cabo un análisis de las bibliotecas públicas de España basado en los indicadores de esfuerzo en presupuesto, en préstamos y en visitas. Estos indicadores ponen en relación el porcentaje de población de cada comunidad autónoma con el porcentaje de sus préstamos y de sus visitas, permitiendo delimitar esfuerzos negativos y positivos y concluir cualitativamente sobre los sistemas o redes de lectura pública. El análisis se lleva a cabo con datos de 2019, último año disponible a la fecha en que se realizó la ponencia en el *XVIII Seminario Hispano-Mexicano: Espacios creativos y respuestas a los retos actuales en información y documentación*.¹

La esencia de los indicadores de esfuerzo es muy sencilla. En España tenemos 17 comunidades autónomas, cada una con su población. De ahí, podemos calcular el porcentaje de población de cada comunidad autónoma. Por otro lado, podemos asumir que los servicios de las bibliotecas son para la población. En ese sentido, podemos calcular, por ejemplo, el porcentaje de presupuesto de cada comunidad autónoma para bibliotecas públicas, el de los préstamos y el de visitas producidas. Si una comunidad autónoma tiene un 10% de población, sería adecuado que el porcentaje de presupuesto, préstamos y visitas fuese también del 10%. Aunque se explican a fondo en la sección de metodología y materiales, los indicadores de esfuerzo permiten analizar la correspondencia o no entre los porcentajes de población y cualquier dimensión de los servicios bibliotecarios, en este caso, los préstamos y las visitas.

¹ La presentación utilizada en la ponencia puede consultarse desde <https://pedrolr.es/ponencias/seminariohispanomexicano2022/> y el vídeo de la presentación, desde <https://www.youtube.com/watch?v=IB44jKc2Oeg&t=4799s>

Los objetivos de este trabajo son:

- Analizar y dar a conocer las posibles diferencias y desajustes en lo que a población y presupuesto, préstamos y visitas en las bibliotecas públicas por comunidades autónomas se refiere.
- Discutir los resultados atendiendo a la legislación bibliotecaria a nivel de comunidades autónomas, poniendo en relación la inversión con los resultados obtenidos y reflexionando sobre la idea de una ley de bibliotecas a nivel de la administración general del estado.

Para alcanzar los objetivos, el trabajo consta, además de esta introducción, de una sección para la metodología y los materiales, de otra para los resultados y su discusión, y de una última para las conclusiones.

Metodología y materiales

Metodología

Los indicadores de esfuerzo fueron desarrollados y presentados por López-Gijón (2003) en su tesis de título *La red de lectura pública de Andalucía: un análisis sistémico*. También, están incluidos en la herramienta *Secaba-Rank*² para analizar y evaluar bibliotecas (Lázaro-Rodríguez et al., 2018). La fórmula de los indicadores de esfuerzo utilizados en este trabajo se muestra en la Tabla 1.

Esfuerzo	Fórmula
Esfuerzo en Presupuesto	% de Presupuesto - % de Población
Esfuerzo en Préstamos	% de Préstamos - % de Población
Esfuerzo en Visitas	% de Visitas - % de Población

Tabla 1. Fórmula de los esfuerzos

Siguiendo a López-Gijón (2003), una síntesis de la interpretación de los resultados se explica en la Tabla 2.

² Disponible desde <http://secaba.ugr.es/rank/>

Resultado del Esfuerzo	Interpretación
Positivo (mayor que 0)	Por encima de lo esperado: situación cualitativamente positiva
Igual a 0	Lo esperado: situación de normalidad
Negativo (menor que 0)	Por debajo de lo esperado: situación cualitativamente negativa

Tabla 2. Interpretación de los esfuerzos

En definitiva, pueden darse 3 escenarios posibles:

- Si el resultado es positivo (por encima de 0), podemos decir que el sistema de bibliotecas está en una situación por encima de lo esperado al resultar con un porcentaje en presupuesto, préstamos o visitas mayor que el que representa su población.
- Si el resultado es igual a 0 (o muy cercano), quiere decir que está en una situación esperada pues sus porcentajes de presupuesto, préstamos y visitas, coinciden y se corresponden con los de su población.
- Si el resultado es negativo o menor que 0, el sistema está en una situación por debajo de lo esperado, pues sus porcentajes de presupuesto, préstamos y visitas están por debajo de su porcentaje de población.

Por último, cabe destacar algunas de las ventajas de los indicadores de esfuerzo desarrollados por López-Gijón (2003):

- El indicador de esfuerzo genera un cero y de forma simple y muy directa podemos conocer los sistemas de bibliotecas que están bien (los que superan ese cero) de los que están mal (los que quedan por debajo del cero).
- Ese estar bien o mal es en realidad una valoración cualitativa, algo que permite alcanzar los indicadores de esfuerzo ofreciendo una mayor capacidad para la interpretación de los resultados.

- Con ello, podemos decir que los indicadores de esfuerzo tienen gran resolución y capacidad de visión y de evaluación de las bibliotecas o sistemas de bibliotecas.
- Además, si tenemos en cuenta que los servicios de las bibliotecas son para la población, es una auténtica ventaja disponer de indicadores que relacionan los datos objeto de estudio (las bibliotecas) con la población a la que sirven.

Materiales

Para este trabajo se han empleado los datos disponibles en la sección de *Anexos* de la página web *Bibliotecas públicas españolas en cifras*³. Se han utilizado concretamente datos del informe anual de 2019 y a nivel de comunidades autónomas referidos a habitantes, préstamos, gastos corrientes y visitas. A su vez, se han incluido en el total de gastos los calificados como de inversión y disponibles en la categoría de gastos de la sección de *Anexos*. Estos datos eran los más actuales a la fecha de la preparación de la presentación en el seminario y también a fecha de la redacción de este trabajo. La descarga de datos se hizo el 3 de mayo de 2022 y se pueden consultar y descargar junto con los indicadores desde un enlace a una hoja de cálculo⁴ en un proyecto⁵ en *Open Science Framework (OSF)*.

Al respecto, cabe mencionar el trabajo sobre la posible inconsistencia de datos en las estadísticas de bibliotecas públicas de España de Lázaro-Rodríguez (2022). Este trabajo se publicó a inicios de julio de 2022, después de presentar la comunicación en el seminario Hispano-Mexicano y de empezar a elaborar este texto. Por experiencia personal y ser el autor de ambos trabajos, desde la *Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria* encargada de la página web de *Bibliotecas públicas españolas en cifras*, han comunicado la corrección de algunos errores que se detectaron en el trabajo mencionado a inicios de este párrafo. Este aspecto hay que considerarlo como limitación del actual trabajo. Solo trabajos sobre el tema que puedan plantearse en un futuro podrán concluir sobre la inconsistencia o consistencia total del sistema de datos sobre bibliotecas públicas de España. Mientras tanto, no queda otra que utilizar los datos añadiendo sus posibles limitaciones, o no hacer investigaciones utilizándolos. De entre esas dos opciones, se ha optado por la primera.

³ Disponible desde <https://www.culturaydeporte.gob.es/cultura/areas/bibliotecas/mc/ebp/portada.html>

⁴ Disponible desde <https://osf.io/download/34hgd/>

⁵ Disponible desde <https://www.doi.org/10.17605/OSF.IO/PFGJW>

Por último en cuanto a materiales, para el procesamiento de datos y la escritura del trabajo se ha empleado *Libreoffice Calc* y *Libreoffice Writer 7.0.4.2*. Para el análisis estadístico de correlaciones se ha empleado *Rstudio 2022.02.0* con los paquetes *Nortest* y las funciones *cor.test* y *shapiro.test*. Todo ello funcionando sobre *Debian GNU/Linux 11 (Bullseye)*.

Resultados y discusión

En la Tabla 3⁶ se muestran los resultados de los esfuerzos en presupuesto, préstamos y visitas. Para un mayor efecto visual de los resultados, los sistemas de bibliotecas con esfuerzos positivos altos se han marcado en color verde más oscuro; los que obtienen 2 esfuerzos positivos y uno negativo, o esfuerzos muy cercanos al 0 (situación de normalidad o dentro de lo esperado), se han marcado con un verde más claro; los sistemas con resultados negativos cercanos al 0 se han marcado en color naranja; y los sistemas con todos los esfuerzos negativos, en rojo. Se recuerda que los datos se pueden consultar en un enlace desde un proyecto en *OSF*⁷.

Comunidad Autónoma	Esfuerzo en Presupuesto	Esfuerzo en Préstamos	Esfuerzo en Visitas
Cataluña	9,35	12,91	7,11
Castilla y León	1,46	3,74	2,75
País Vasco	2,16	1,77	2,24
Aragón	-0,17	0,87	0,37
Castilla-La Mancha	1,65	0,80	1,05
C. F. Navarra	-0,05	0,37	0,73
La Rioja	0,04	0,28	0,30
P. de Asturias	-0,24	0,15	0,45
Cantabria	-0,06	-0,14	-0,10

⁶ Disponible en formato web desde: https://www.datawrapper.de/_nquZ2/

⁷ Disponible desde <https://osf.io/download/34hgd/>

C. de Madrid	1,54	-0,16	-1,69
Extremadura	-0,17	-0,27	-0,52
Región de Murcia	-0,69	-0,50	-0,72
Islas Baleares	-0,50	-0,94	-0,84
Galicia	-0,63	-1,19	-0,85
C. Valenciana	-3,94	-3,13	-3,13
Islas Canarias	-2,19	-3,17	-0,93
Andalucía	-7,58	-11,38	-6,22

Tabla 3. Resultados de los esfuerzos por comunidades autónomas

En base a la Tabla 3, podemos comentar los resultados con una enumeración según la interpretación y los 3 posibles resultados:

- Situación cualitativamente buena (por encima del 0; o por encima de lo esperado): cabe subrayar el caso de Cataluña, con los esfuerzos más altos tanto en presupuesto, como en préstamos y visitas. También, Castilla y León, País Vasco y Castilla La-Mancha, resultan con esfuerzos positivos en las 3 variables analizadas. En estos casos, los porcentajes de presupuesto, préstamos y visitas, son mayores que los porcentajes de las respectivas poblaciones. Son sistemas de bibliotecas cualitativamente buenos en lo que a dichas variables se refiere.
- Situación cualitativamente mala (por debajo del 0; o por debajo de lo esperado): destacan en el sentido negativo los sistemas de bibliotecas de Andalucía, Islas Canarias y Comunidad Valenciana, con esfuerzos negativos en los 3 casos. En estos casos, los porcentajes de presupuesto, préstamos y visitas, son menores que los porcentajes de las respectivas poblaciones. Son sistemas de bibliotecas cualitativamente a mejorar. Estos sistemas deberían plantearse aumentar su presupuesto, en una clara apuesta de inversión para intentar así aumentar con ello los préstamos y las visitas a las bibliotecas.

- Por último, en una zona que podríamos calificar como neutral o cercana a la normalidad y lo esperado, se encuentran el resto de sistemas. Se ha delimitado esta zona con los resultados cercanos al 0 o ni muy superiores ni muy inferiores a dicho valor. En ese sentido, sistemas como el de la Región de Murcia resultan con los 3 esfuerzos negativos, aunque ninguno por debajo del -0,75; y en el sentido positivo de esta zona de neutralidad, destacan sistemas como el de Aragón, con esfuerzos positivos en préstamos y visitas, pero negativo aunque muy cercano al 0 en presupuesto (de -0,17).

Por otro lado, si desde la hoja de cálculo con los datos e indicadores que acompaña al trabajo calculamos el coeficiente de correlación de *Spearman* (dada la no normalidad de las variables de los esfuerzos en presupuesto y préstamos) entre los esfuerzos, obtenemos los resultados de la Tabla 4.

Correlación	Resultado	P-valor
Esfuerzo en presupuesto – Esfuerzo en préstamos	0,882	< 2.2e-16
Esfuerzo en presupuesto – Esfuerzo en visitas	0,779	0,0003474

Tabla 4. Coeficientes de correlación de *Spearman* entre los esfuerzos

Tal y como se puede ver, la correlación es positiva y alta, además de significativa. Por ello, podemos decir que hay relación lineal entre las variables, esto es, que allí donde el esfuerzo en presupuesto es mayor, lo son también los esfuerzos en préstamos y visitas. Es importante resaltar que esta relación analizada a través del coeficiente de *Spearman* no supone causalidad, pero ya es un hecho a destacar saber que allí donde mayor es el presupuesto, mayores son los préstamos y las visitas.

Como discusión de los resultados y a modo de ejercicio prescriptivo, vamos a centrarnos en el caso de Andalucía (Tabla 5). Acudiendo a los datos e indicadores que acompañan al trabajo, Andalucía tiene un 6,43 de presupuesto por persona, alcanzando un escaso 0,35 en préstamos por persona y un 1,47 en visitas por persona. El 0,35 en préstamos quiere decir que harían falta en torno a 3 personas para producir un préstamo al año. Sus esfuerzos son todos negativos, y nos dan la clave de cuánto tendría que aumentar en presupuesto, préstamos y visitas. Concretamente, debería aumentar un 7,58% en presupuesto, un 11,38% en préstamos y un 6,22% en visitas. Dado que conocemos la referencia del porcentaje, podemos despejar y calcular el

presupuesto, préstamos y visitas que le habrían hecho falta para haber obtenido esfuerzo de cero y de situación de normalidad o esperada. En la Tabla 5 se muestra la síntesis de los cálculos.

El caso de Andalucía	Presupuesto	Préstamos	Visitas
Carencia en Esfuerzo	-7,58	-11,38	-6,22
Porcentaje a ampliar	+7,58	+11,38	+6,22
Dato de toda España	526.753.697	45.474.268	106.707.110
Lo que actualmente tiene (datos absolutos)	54.396.218	2.965.063	12.468.328
Lo que actualmente tiene (por persona)	6,43	0,35	1,47
Andalucía debería aumentar (% a ampliar respecto al dato de toda España)	39.927.930,23	5.174.971,70	6.637.182,24
Lo que tendría (datos absolutos)	94.324.148,23	8.140.034,70	19.105.510,24
Lo que tendría (por persona)	11,14	0,96	2,26
Proporción con respecto a lo que tiene	1,73	2,75	1,53

Tabla 5. Ejemplo de lo que debería aumentar Andalucía (con población de 8.464.411)

Como se puede ver, Andalucía debería aumentar su presupuesto en casi 49 millones, sus préstamos en algo más de 5 millones, y sus visitas en más de 6,5 millones. Visto desde los indicadores por persona, de producirse esos aumentos, alcanzaría 11,14 en presupuesto por persona, 0,96 en préstamos por persona y 2,26 en visitas por persona. Es decir, habría de multiplicar por 1,73 su presupuesto por persona actual, por 2,75 sus préstamos por persona y por 1,53 sus visitas por persona. En términos de los indicadores aquí calculados, ese es el esfuerzo que la comunidad autónoma de Andalucía habría

de haber hecho y hacer para alcanzar una situación de normalidad en inversión y resultados en lo que a bibliotecas públicas se refiere. Más aún conociendo los resultados positivos y altos de la relación lineal entre presupuesto y préstamos y visitas.

Cabe destacar que el mismo ejercicio prescriptivo se podría hacer con todos los sistemas de bibliotecas por comunidades autónomas que obtienen resultados negativos en los indicadores de esfuerzos. A su vez, hay que constatar que la evaluación de los sistemas de bibliotecas basada en los indicadores de esfuerzo requiere un alto en el tiempo: solo después de conocerlos, podemos calcular cuánto habría de haber invertido un sistema para haber alcanzado la normalidad o lo esperado. Este ejercicio de evaluación habría de ser constante, sabiendo que al obtener un nuevo total hipotético calculado en base a lo que los sistemas habrían de haber, por ejemplo, invertido, las cifras cambiarían al cambiar la cifra de referencia para calcular los porcentajes. Pero el valor de los indicadores de esfuerzo queda explicado por cuanto nos ofrece información muy precisa y clara sobre cuánto habría de haber, por ejemplo, invertido un sistema para no resultar con un esfuerzo negativo en presupuesto. Estas ideas se han visto claras con el ejemplo desarrollado para Andalucía.

También, como parte de la discusión, cabe preguntarse si las diferencias en la asignación de recursos en lo que a inversión se refiere podrían superarse centralizando la gestión de las bibliotecas con una ley de bibliotecas y una gestión desde la administración general del estado. En ese sentido, se puede resaltar el caso del sistema de bibliotecas públicas de países como Finlandia, donde desde 1960 disponen de una ley nacional de bibliotecas (Lázaro-Rodríguez & Vakkari, 2018). Esta falta de lo que podría calificarse como una ley de coordinación bibliotecaria o una política de estado en bibliotecas públicas viene ya denunciándose desde hace tiempo (Sánchez-Sánchez et al., 2002; Sánchez-Sánchez, 2015).

Conclusiones

En este trabajo se ha llevado a cabo un análisis de las bibliotecas públicas de España basado en los indicadores de esfuerzo en presupuesto, en préstamos y en visitas, para el año 2019 y a nivel de comunidades autónomas. Los objetivos marcados fueron el de analizar y dar a conocer las posibles diferencias y desajustes en lo que a población y presupuesto, préstamos y visitas en las bibliotecas públicas por comunidades autónomas se refiere; y el de

discutir los resultados atendiendo a la legislación bibliotecaria a nivel de comunidades autónomas, poniendo en relación la inversión con los resultados obtenidos y reflexionando sobre la idea de una ley de bibliotecas a nivel de la administración general del estado.

Como síntesis de lo alcanzado sobre el primer objetivo, los sistemas que más mejoras precisan son los de Andalucía, Islas Canarias y la Comunidad Valenciana. Por su lado y como modelos de buenas prácticas, destacan los de Cataluña, Castilla y León y País Vasco. En la sección de resultados se ha desarrollado el caso de Andalucía como ejemplo de evaluación y en términos prescriptivos, explicando cómo tendría que cambiar el sistema en lo que a inversión y las otras variables se refiere para alcanzar una situación de normalidad o en términos de lo esperado. Además, se ha probado la relación lineal de las variables, determinando que allí donde más se invierte, es también donde más préstamos y visitas se consiguen.

Con todo, cabe preguntarse por qué en unas localidades, municipios, provincias o comunidades autónomas, se invierte más que en otras, y qué lleva y qué motiva a un órgano de gestión a invertir más o menos en bibliotecas. También, podemos preguntarnos qué sucedería y por qué no centralizar la distribución o asignación de recursos, y en definitiva, la gestión de bibliotecas públicas desde la administración general del estado, con una ley a nivel de país, y no con leyes por comunidades autónomas.

En ese sentido y de seguir así la estructura de la legislación sobre bibliotecas por comunidades autónomas, en lugares como Andalucía podrían tomar la legislación y los ejemplos de Cataluña, Castilla y León o País Vasco como modelos de buenas prácticas; y preguntarse, por ejemplo, por qué la diferencia en inversión es tan grande, y por qué obtienen tan bajos niveles de préstamos y visitas con respecto a otras comunidades autónomas. En definitiva, preguntarse por lo que esperan y quieren de las bibliotecas y de sus servicios y beneficios para la población.

Por último, se puede traer a colación el significado de esfuerzo en su sentido más general. Definido por la *RAE*⁸, esfuerzo es:

1. m. Empleo enérgico de la fuerza física contra algún impulso o resistencia
2. m. Empleo enérgico del vigor o actividad del ánimo para conseguir algo venciendo dificultades
3. m. Ánimo, vigor, brío, valor

⁸ Definición disponible desde <https://dle.rae.es/esfuerzo>

4. m. Empleo de elementos costosos en la consecución de algún fin
5. m. desus. auxilio (|| ayuda, socorro)

En el contexto de este trabajo sobre gestión, inversión y servicios de las bibliotecas públicas y los beneficios que podemos obtener las personas y la sociedad de ellas, hay que resaltar la resistencia de la primera acepción en algunos sistemas y el impulso que necesitan; la superación posible para vencer las dificultades apostando por incrementar la inversión de la segunda acepción; el ánimo y valor de la tercera acepción que se precisa para ello y que parece puede no existir en algunas comunidades autónomas; el hecho de la cuarta acepción de que puede ser algo costoso pero no imposible; pero sobre todo, el auxilio de la quinta acepción por la necesidad de mejora que presentan algunos sistemas de bibliotecas públicas de España, sino todos, entendiendo su esencia como un servicio para la población y para mejorar, en definitiva, a las personas y a la sociedad.

Bibliografía

- Arroyo-Ortega, Ó. (2022). *Informe FESABID: Universalizar los servicios bibliotecarios*. <https://www.fesabid.org/wp-content/uploads/informe-fesabid-Universalizar-servicios-bibliotecarios-Espana.pdf>
- Lázaro-Rodríguez, P. (2022). *A vueltas con los datos: ¿inconsistencias en las estadísticas de bibliotecas públicas de España 2019? Recomendaciones para la mejora* [Preprint]. OSF Preprints. <https://doi.org/10.31219/osf.io/8a9dq>
- Lázaro-Rodríguez, P., López-Gijón, J., Alonso, S., Martínez-Sánchez, M.-Á., & Herrera-Viedma, E. (2018). Secaba-Rank, herramienta online para analizar y evaluar bibliotecas. *Profesional de la información*, 27(2), 278-288. <https://doi.org/10.3145/epi.2018.mar.06>
- Lázaro-Rodríguez, P., & Vakkari, P. (2018). Modelizando el uso de las bibliotecas públicas a través de sus características: Estudio comparativo entre España y Finlandia para los préstamos y las visitas. *Revista Española de Documentación Científica*, 41(4), e216. <https://doi.org/10.3989/redc.2018.4.1544>
- López-Gijón, J. (2003). La red de lectura pública de Andalucía: Un análisis sistémico. *Granada: Universidad de Granada*. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/29141>
- Sánchez Sánchez, J., Selgas Gutiérrez, J., & Arroyo Ortega, Ó. (2002). *La biblioteca pública en España, ¿un derecho de todos?* <http://travesia.mcu.es/portalnjb/jspui/handle/10421/1185>
- Sánchez-Sánchez, J. (2015). ¿Una política de Estado en Bibliotecas Públicas? *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, 30(110), 249-253. <https://www.aab.es/app/download/25544828/S%20nchez.pdf>