Proyecto de Ley N° 4819/2019-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
18 SEP 2019
RECIBIDO
Firma ..... Hora 19:20

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 18 de setiembre de 2019

OFICIO Nº 248 -2019 -PR

Señor
PEDRO CARLOS OLAECHEA ÁLVAREZ-CALDERÓN
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley de la Lectura y del Libro.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros

421533 / ATD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 04 **de** OCTUBRE **del 2019**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4819 **para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de**

CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL,
ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E
INTELIGENCIA FINANCIERA. —

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley

N°_____ Lima,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Por Cuanto:
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE LA LECTURA Y DEL LIBRO

TÍTULO I
Disposiciones Generales

Artículo 1.- Objeto
La presente Ley tiene por objeto fomentar el acceso al libro, las acciones de fomento de la lectura e incentivo a la creación por parte de los agentes del Ecosistema de la Lectura y del Libro, y fortalecer las actividades que los mismos realicen.

Artículo 2.- Finalidad
La presente Ley tiene por finalidad lograr el sostenimiento equilibrado del Ecosistema de la Lectura y del Libro, bajo los enfoques de género e intercultural, a través de los siguientes ejes:

1. Incentivar la creación literaria, artística y científica, con énfasis en las lenguas indígenas u originarias.
2. Fomentar la producción y circulación del libro nacional.
3. Garantizar el acceso al libro y al producto editorial afín, a través de un sistema de gestión de accesibilidad universal.
4. Garantizar el acceso a la lectura e impulsar el hábito lector.
5. Promover la gestión de la información en torno al Ecosistema de la Lectura y del Libro.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación
La presente Ley se aplica a los agentes del Ecosistema de la Lectura y del Libro, que incluye a todas las personas involucradas en la creación, producción y circulación del libro y productos editoriales afines, lo que incluye la autoría, compilación, ilustración, fotografía, artes visuales, edición y/o editorial, corrección de textos, diseño gráfico, diagramación, impresión y/o imprenta, librero y/o librería, agente literario, traducción, importación, distribución, sociedad reprográfica y a otras sociedades de gestión colectiva; así como a la biblioteca, al espacio de lectura, a la persona bibliotecaria, al

EXP. 14-002630

mediador o mediadora de lectura y al lector y lectora. La enumeración de estos agentes no es taxativa, y no excluye a otros que participen en las dinámicas del Ecosistema de la Lectura y del Libro.

Artículo 4.- Definiciones

Para los efectos de la presente Ley se utilizan los términos definidos en el Glosario que como anexo forma parte integrante de la presente Ley.

Artículo 5.- Gobiernos Regionales y Locales

5.1. Los Gobiernos Regionales y Locales deben incluir en sus Planes de Desarrollo Concertado, en los planes en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y en otros instrumentos de gestión o los que hagan sus veces, acciones estratégicas en torno a la lectura y al libro, las cuales contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional en torno a la Lectura y el Libro.

5.2. Los Gobiernos Regionales y Locales gestionan espacios de participación ciudadana, en los cuales se discute y plantea acciones para garantizar el acceso a la lectura y al libro, y se fomenta la creación, producción y circulación del libro y el producto editorial afín.

Artículo 6.- Coordinación y articulación

Para el desarrollo e implementación de acciones que se generen a partir de la presente Ley, el Ministerio de Cultura coordina con el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, la Biblioteca Nacional del Perú y demás entidades públicas, así como articula con los agentes del Ecosistema de la Lectura y del Libro.

Artículo 7.- Sobre el libro y el producto editorial afín

7.1. El libro y el producto editorial afín son elementos fundamentales de la cultura por ser portadores de diversidad lingüística y cultural, de saberes pasados y presentes y por constituirse como herramientas indispensables para la libertad de expresión, así como para la conservación, transmisión y difusión del conocimiento.

7.2. Todo libro debe cumplir con las disposiciones en materia de depósito legal y de derecho de autor, y procurar contar con una numeración de estándares internacionales.

Proyecto de Ley

TÍTULO II
Actividad editorial

Capítulo I
Cadena de valor de la actividad editorial

Artículo 8.- Cadena de valor
La cadena de valor comprende las actividades requeridas para la producción del libro y del producto editorial afín, considerando, como mínimo, las etapas de creación, producción y circulación

Artículo 9.- Especialización
A fin de brindar a la ciudadanía de libros de contenido especializado y bibliodiversos, el Estado promueve el fortalecimiento de capacidades de los agentes de la actividad editorial e impulsa la especialización de sus agentes, así como la asociatividad, el diálogo y las buenas prácticas entre los mismos.

Capítulo II
Creación

Artículo 10.- Reconocimiento de autores
El Ministerio de Cultura formula lineamientos y otorga reconocimientos honoríficos y económicos a autores.

Capítulo III
Producción editorial

Artículo 11.- Emprendimientos
El Ministerio de Cultura y el Ministerio de la Producción, de acuerdo a sus competencias, coordinan e impulsan mecanismos e instrumentos para el desarrollo y fortalecimiento empresarial de iniciativas en torno a la lectura, al libro y al producto editorial afín, con énfasis en las microempresas, para la gestación de proyectos de innovación en el sector.

Artículo 12.- Descentralización de la producción nacional

Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en coordinación con el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Cultura, y de acuerdo a sus competencias, promueven acciones para el desarrollo de nuevas iniciativas en torno a la lectura, al libro y al producto editorial afín, así como para fortalecer iniciativas ya constituidas, a fin de promover su descentralización.

Artículo 13.- Tecnologías de la Información y la Comunicación

Para alcanzar competitividad internacional e incrementar la productividad, el Estado promueve el uso de tecnologías digitales en la actividad editorial nacional, incluyendo otros elementos como las librerías virtuales, plataformas de circulación y distribución, entre otros. El Estado promueve el uso de tecnologías digitales con el propósito de garantizar un acceso y asequibilidad a la información, la educación y cultura.

Artículo 14.- Fondos editoriales

14.1. Los fondos editoriales de las entidades del Estado, de las universidades públicas y de las organizaciones no gubernamentales constituyen fondos revolventes destinados a publicar, difundir y promover, a través de la edición del libro, de productos editoriales afines y de formatos electrónicos, la difusión de las ciencias, humanidades y la cultura.

14.2. El Congreso de la República, a través de su Fondo Editorial, edita obras que guardan relación con su función legislativa, de representación y de fiscalización y difunden las ciencias, las humanidades y los valores culturales y del patrimonio cultural nacional.

14.3. El Estado publica, adquiere y difunde a través del Sistema Nacional de Bibliotecas y con la participación de los gobiernos locales y regionales, libros y productos editoriales afines, con el objeto de enriquecer la cultura nacional y fomentar el interés por la lectura.

Capítulo IV
Circulación

Artículo 15.- Circulación

15.1. La circulación del libro y el producto editorial afín tiene un impacto directo en la adquisición y lectura de éste.

15.2. Para efectos de la presente Ley, la circulación del libro y del producto editorial afín comprende la difusión, distribución y comercialización de estos, a nivel nacional e internacional, a través de los distintos canales, directos e indirectos.

Artículo 16.- Difusión y promoción

16.1. El Ministerio de Cultura establece lineamientos para el desarrollo de medios y espacios de difusión y promoción de la actividad editorial.

16.2. Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales implementan medidas para la difusión y promoción del libro, según los lineamientos del Ministerio de Cultura.

Artículo 17.- Libreros y librerías

17.1. El librero es un agente cultural relevante en las etapas de circulación y de acceso al libro.

17.2. Los Gobiernos Regionales y Locales, en coordinación con el Ministerio de Cultura, promueven la creación y el desarrollo de librerías a nivel nacional.

Artículo 18.- Espacios internacionales

El Ministerio de Cultura, promueve la participación de agentes del Ecosistema de la Lectura y del Libro en espacios de difusión y comercialización del libro en el extranjero, en coordinación con otras instituciones públicas y privadas, de acuerdo a sus competencias.

TÍTULO III

Acceso a la lectura, al libro y al producto editorial afín

Artículo 19.- Acceso al libro y al producto editorial afín

19.1. El Estado garantiza el acceso al libro y al producto editorial afín, de manera gratuita e inclusiva, mediante la implementación y mejora de bibliotecas alineadas al Sistema Nacional de Bibliotecas y espacios no convencionales de lectura, y a través de un sistema de gestión de accesibilidad universal, con énfasis en los grupos de especial protección bajo los enfoques de género e intercultural que asegure la bibliodiversidad.

19.2. El acceso al libro y al producto editorial afín también se garantiza a través de compras públicas de libros y productos editoriales afines, y otros mecanismos contemplados como parte de las acciones de fomento del hábito lector. El Estado otorga beneficios e incentivos para fomentar un mayor acceso a los libros.

19.3. Los Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y demás entidades públicas, en el ámbito de su competencia, implementan y mejoran, con cargo a su presupuesto y salvo limitación legal en contrario, bibliotecas y/o espacios no convencionales de lectura. La relación de libros y productos editoriales afines disponibles en estos espacios se publica y difunde por la entidad responsable.

Artículo 20.- Espacios no convencionales de lectura

20.1. Un espacio no convencional de lectura es un área física habilitada por una institución u organización, pública o privada, en la que se accede al libro y se fomenta la lectura.

20.2. Un espacio de lectura tiene dos (02) dimensiones esenciales de funcionamiento: dimensión física y dimensión programática. La primera refiere al espacio en el que se ofrece el acceso al libro físico o digital para todos los lectores de una comunidad; y, la segunda, hace referencia a una oferta organizada y sistemática de acciones de fomento de la lectura.

20.3. El Ministerio de Cultura promueve la implementación y mejora de espacios no convencionales de lectura, por parte de los Gobiernos Regionales y Locales y de la sociedad civil, y el fortalecimiento y articulación de los espacios no convencionales de lectura y sus agentes.

Artículo 21.- Bibliotecas

21.1. Una biblioteca es una institución cultural que cuenta con una colección organizada de libros, ésta puede ser física y/o digital.

21.2. Una biblioteca física tiene seis (06) elementos esenciales de funcionamiento: infraestructura, mobiliario, equipamiento, personal capacitado, colecciones y servicios bibliotecarios que incluyan una oferta programática de fomento de lectura.

21.3. Una biblioteca digital tiene, como mínimo, los siguientes elementos: infraestructura tecnológica (hardware y software), catalogo digital, información estandariza de los libros o contenido digital, portal o página web de acceso, personal administrador y otros elementos conforme los lineamientos técnicos que correspondan.

Artículo 22.- Deterioro o pérdida de libros

22.1. Los libros de las bibliotecas integrantes del Sistema Nacional de Bibliotecas son clasificados en inventario como bienes fungibles, susceptibles de deterioro, salvo aquellos que se presuman Patrimonio Cultural de la Nación, conforme a lo establecido en la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.

22.2. Si en el desarrollo de los servicios bibliotecarios de consulta o préstamo, los libros se deterioran o pierden como consecuencia de hechos fortuitos o de actos de terceros, los responsables de las bibliotecas no responden penal, civil ni disciplinariamente; salvo aquellos que hayan sido declarados o se presuman como bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, conforme a lo establecido en la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.

Artículo 23.- Acceso a la lectura

23.1. El Estado garantiza el acceso a la lectura mediante acciones de fomento, gestionadas principalmente por personas gestoras y/o mediadoras de lectura capacitados. El fomento de la lectura es una estrategia para incidir en la transformación de las representaciones y prácticas de la lectura orientadas a la

formación de lectores y lectoras de todas las edades y condiciones sociales, políticas y económicas.

23.2. El Ministerio de Cultura establece los lineamientos de fomento de la lectura y los Gobiernos Regionales y Locales son responsables de cumplirlos.

Artículo 24.- Mediadores de lectura

El Ministerio de Cultura reconoce la labor del mediador de lectura por cumplir un rol en la formación del hábito lector. En coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, el Ministerio de Cultura promueve el fortalecimiento de capacidades de mediadores de lectura, con énfasis en la atención en primera infancia de personas en situaciones de vulnerabilidad.

TÍTULO IV
Medidas transversales

Capítulo I

Actividades para el fomento de la lectura y el libro

Artículo 25.- Asignación para actividades de fomento

El Ministerio de Cultura asigna anualmente un monto de S/ 16 000 000,00 (DIECISEIS MILLONES Y 00/100 SOLES), para el financiamiento de actividades vinculadas al fomento de la lectura y el libro, pudiéndose disponer de hasta diez por ciento (10%) de esta asignación para gastos administrativos.

Artículo 26.- Fines de la asignación para actividades de fomento

El Ministerio de Cultura realiza la ejecución de actividades de fomento de la lectura y el libro, con énfasis en los siguientes fines:

1. Creación, producción y circulación de libros y productos editoriales afines.
2. Fortalecimiento de capacidades de agentes del Ecosistema de la Lectura y del Libro.
3. Creación, implementación y/o mejora de bibliotecas y espacios de lectura, considerando los elementos detallados en los artículos 20 y 21 de la presente Ley.
4. Adquisición, actualización y valoración de colecciones de bibliotecas alineadas al Sistema Nacional de Bibliotecas y de espacios no convencionales de lectura.
5. Creación y/o reforzamiento del hábito lector, en especial a través del uso de nuevas tecnologías.
6. Reconocimiento social a agentes del Ecosistema de la Lectura y del Libro.

7. Investigación, estudios, informes u otros documentos en torno a la lectura y el libro, así como proyectos de innovación; siendo que para este último caso deberá coordinar con el Ministerio de la Producción, de conformidad a lo establecido en el artículo 11 de la presente Ley.
8. Encuesta de lectura a nivel nacional, considerando data desagregada por sexo, y otros instrumentos de información del sector.
9. Otros que establezca el Reglamento de la presente Ley.

Capítulo II
Gestión de la información

Artículo 27.- Gestión de información

27.1. El Estado reconoce que para la toma de decisiones es importante contar con información actualizada sobre la situación de los agentes que conforman el Ecosistema de la Lectura y del Libro, por lo que deben diseñarse y desarrollarse metodologías, herramientas y otros instrumentos que permitan el recojo y gestión de la información sobre los mismos.

27.2. El Ministerio de Cultura, en coordinación con la Biblioteca Nacional del Perú, y con las entidades competentes, son los encargados de la evaluación y seguimiento de la información.

Artículo 28.- Publicación de información

El Ministerio de Cultura publica anualmente los resultados de la evaluación y seguimiento de la información actualizada sobre el Ecosistema de la Lectura y del Libro.

TÍTULO V

INCENTIVOS PARA FOMENTAR EL ACCESO AL LIBRO Y A LA LECTURA

Artículo 29.- Exoneración del Impuesto General a las Ventas

Prorrógase por tres (3) años la exoneración del Impuesto General a las Ventas a la importación y/o venta en el país de los libros y productos editoriales afines a que se refiere el artículo 19 de la Ley Nº 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura. Dicha prórroga regirá a partir del día siguiente del vencimiento del plazo establecido en la Ley 30853.

Artículo 30.- Reintegro Tributario del Impuesto General a las Ventas

Proyecto de Ley

Prorrógase por tres (3) años para los editores de libros cuyos ingresos netos anuales sean hasta 150 UIT el reintegro tributario del Impuesto General a las Ventas a que se refiere el artículo 20 de la Ley Nº 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura. Dicha prórroga regirá a partir del día siguiente del vencimiento del plazo establecido en la Ley 30853.

Artículo 31.- Transparencia
La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria publica anualmente en su portal institucional, lo siguiente:

a) La relación de los sujetos que se hayan acogido a la Exoneración del Impuesto General a las Ventas al que hace referencia el artículo 29, así como el monto al que asciende la exoneración.
b) La relación de los editores de libros que se hayan acogido al reintegro tributario al que hace referencia el artículo 30 de la presente ley, así como el monto del reintegro tributario otorgado.

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. - Reglamentación de la Ley
El Poder Ejecutivo mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Cultura, reglamenta la presente Ley, en un plazo máximo de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir de su entrada en vigencia.

Segunda. – Realización de encuestas
Realícese la Encuesta de lectura a nivel nacional durante el primer año desde la vigencia de la aprobación de la presente norma; y posterior cada tres (3) años, la cual se plantea desde el Ministerio de Cultura, con el contenido que el mismo disponga, previa coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas. Los datos de esta encuesta serán de acceso público, dentro del marco normativo vigente.

Tercera. – Acceso a la lectura, al libro y a las bibliotecas digitales
El Ministerio de Cultura, en coordinación con la Biblioteca Nacional del Perú y la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de Secretaría de Gobierno Digital, establece los lineamientos para la implementación de bibliotecas pública o espacios no convencionales de lectura a nivel nacional que incluyan el componente digital; de acuerdo a los criterios de accesibilidad, digitalización considerando colecciones bibliodiversas y la preservación y almacenamiento del material digital en los soportes conocidos o por conocerse, permitiendo el acceso al usuario a la información a través de Internet o las redes análogas.

Cuarta.- Financiamiento
1. Lo establecido en el artículo 25 de la presente ley, a cargo del Ministerio de Cultura, se financia en el año fiscal 2020, con cargo a los recursos a los que se refiere el

artículo 53 del Decreto Legislativo N° 1440, por la suma de S/ 16 000 000,00 (DIECISEIS MILLONES Y 00/100 SOLES).

2. La implementación de bibliotecas escolares a cargo del Ministerio de Educación, se financia en el año fiscal 2020, con cargo a los recursos a los que se refiere el artículo 53 del Decreto Legislativo N° 1440, por la suma de S/ 16 000 000,00 (DIECISEIS MILLONES Y 00/100 SOLES).

3. Para los años fiscales subsiguientes, los recursos destinados al financiamiento de las acciones mencionadas en los numerales 1 y 2 de la presente disposición, serán previstos en la Programación Multianual Presupuestaria.

4. La implementación de las demás acciones previstas en la presente ley, se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Disposición Complementaria Modificatoria

Única. – Incorporación

Incorpóranse los artículos 1A y 2A a la Ley Nº 30034, Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas, los que quedan redactados de la siguiente manera:

Artículo 1A.- Sistema Nacional de Bibliotecas

El Sistema Nacional de Bibliotecas es un conjunto de instrumentos mediante los cuales se establecen los estándares de calidad para bibliotecas a cargo de entidades públicas y, de forma voluntaria, para las bibliotecas a cargo de personas naturales o personas jurídicas del régimen privado y para el cumplimiento de la Política Nacional en torno a la lectura y el libro.

Artículo 2A.- Ejes de trabajo del Sistema Nacional de Bibliotecas

El Sistema Nacional de Bibliotecas se sostiene en los siguientes ejes de trabajo:

a) Gestión y estándares de calidad para bibliotecas.

b) Acceso a la lectura en bibliotecas.

c) Acceso al libro a través de bibliotecas.

d) *Adquisición, actualización y valoración de colecciones de bibliotecas.*

Disposición Complementaria Derogatoria

Única. - Derogatoria

Deróganse los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 y las disposiciones finales y transitorias de la Ley

Proyecto de Ley

N° 28086 - Ley de democratización del libro y de fomento de la lectura; con excepción de las disposiciones que resulten necesarias para la aplicación de los beneficios tributarios a que se refieren los artículos 19 y 20 de la Ley N° 28086.

Anexo
Glosario

1. **Agente literario:**
   Persona natural o jurídica encargada de representar al autor o titular de los derechos de una obra literaria, artística y científica, en los aspectos legales y en la promoción de esta. Sirve de enlace entre el autor y la editorial. Dicha representación debe constar por escrito y expresar como mínimo su objeto, el tiempo de duración y el alcance de este (nacional o internacional.

2. **Autor:**
   Persona natural creadora de una obra literaria, artística y científica, protegida por la legislación especial sobre la materia.

3. **Bibliodiversidad:**
   Diversidad cultural aplicada al mundo del libro, entendida como una necesaria pluralidad de los contenidos que se ponen a disposición de los lectores a través del libro y los productos editoriales afines.

4. **Biblioteca digital**:
   Sistema organizado de materiales digitales, entre ellos libros, que desarrollen colecciones, y productos editoriales afines, que facilitan el acceso a la información que se pone a disposición de las personas en general. Pueden Es un canal digital e inmaterial que comprende un conjunto organizado de libros y contenidos digitales que se ponen a disposición de los ciudadanos y personas en general. Pueden contener contenido digital procedente de entidades públicas, bibliotecas, archivos y museos considerando las condiciones necesarias a fin de salvaguardar la propiedad intelectual y los derechos de autor.

5. **Distribuidor:**
   Persona natural o jurídica domiciliada en el país, encargada de la comercialización de libros y productos editoriales afines, en sus diversos soportes conocidos y por conocerse. Sirve de enlace entre la editorial y el vendedor minorista.

6. **Ecosistema de la Lectura y del Libro:**
   Espacio que se crea a partir de la interacción de agentes vinculados a la lectura y al libro que, en el desarrollo de sus actividades, establecen relaciones de interdependencia.

7. **Editor y/o editorial:**
   Persona natural o jurídica que, en virtud del contrato con el autor o su derechohabiente, es el responsable económica y jurídicamente de decidir, financiar y coordinar el proceso de edición de obras, su reproducción impresa o electrónica y su difusión en cualquier soporte.

8. **Lector:**
   Persona natural que ejerce la lectura a través del libro o producto editorial afín, en soportes conocidos o por conocerse.

9. **Librería:**
   Establecimiento de comercio cuya actividad principal es la venta de libros y productos editoriales afines, al menudeo. Puede ser física o virtual, y estar acompañada de la venta de otros bienes o servicios de la industria cultural.

10. **Librero:**
    Persona natural o jurídica que se dedica, exclusiva o principalmente, a la venta de libros y productos editoriales afines en librerías.

11. **Libro:**
    Toda obra unitaria, no periódica, publicada en uno o varios volúmenes, tomos o fascículos, compuesta de material verbal y/o gráfico, con un título, publicada en cualquier soporte y susceptible de lectura.

12. **Libro electrónico/libro digital/e-book:**
    Libro reproducido, distribuido o puesto a disposición por medios digitales a través de Internet u otras vías informáticas, así como a través de todo soporte conocido o por conocerse.

13. **Mediador de lectura:**
    Agente de promoción cultural que cumple un rol central en la formación del hábito lector. El mediador de lectura puede realizar su labor en diversos espacios: bibliotecas, escuelas, espacios de lectura no convencionales, exposiciones, entre otros.

14. **Productos editoriales afines al libro:**
    Publicaciones periódicas no noticiosas y/o fascículos coleccionables, incluyendo guías turísticas y publicaciones de partituras de obras musicales. No incluye catálogos informativos y/o comerciales.

PROYECTO DE LEY DE LA LECTURA Y DEL LIBRO

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Introducción

La Ley N° 28086, Ley de democratización del libro y de fomento de la lectura, aprobada en el año 2003, tuvo un impacto positivo en el crecimiento de la industria editorial.[1] Sin embargo, el objetivo de esta no se limitaba a ello, sino que además buscaba incentivar la creatividad de autores, fomentar la lectura y democratizar el acceso al libro. Estos últimos objetivos no se alcanzaron en su totalidad debido, entre otras circunstancias, a que no se identificaron de modo más exacto los problemas particulares del sector así como sus causas directas e indirectas, ni se previeron medidas específicas para corregir la situación que afrontaban.

El presente Proyecto de Ley de la Lectura y del Libro surge frente a la necesidad de contar con un nuevo marco normativo que atienda los problemas que aún persisten en el ecosistema de la lectura y el libro, y potencie el crecimiento de la industria. Más aún, en un contexto económico, social y tecnológico, nacional y mundial, considerablemente distinto al del año 2003.

Para ello, a partir de un trabajo de levantamiento de información e investigación basada en fuentes primarias y secundarias, se identificaron las principales problemáticas, componentes y actividades vinculadas con el libro y con la lectura.[2] Estas se organizaron,

---

[1] (2015) Cámara Peruana del Libro (CPL). *Evaluación económica de la Ley N° 28086 "Ley de Democratización de Libro y Fomento de la Lectura.*

[2] Fuentes consultadas

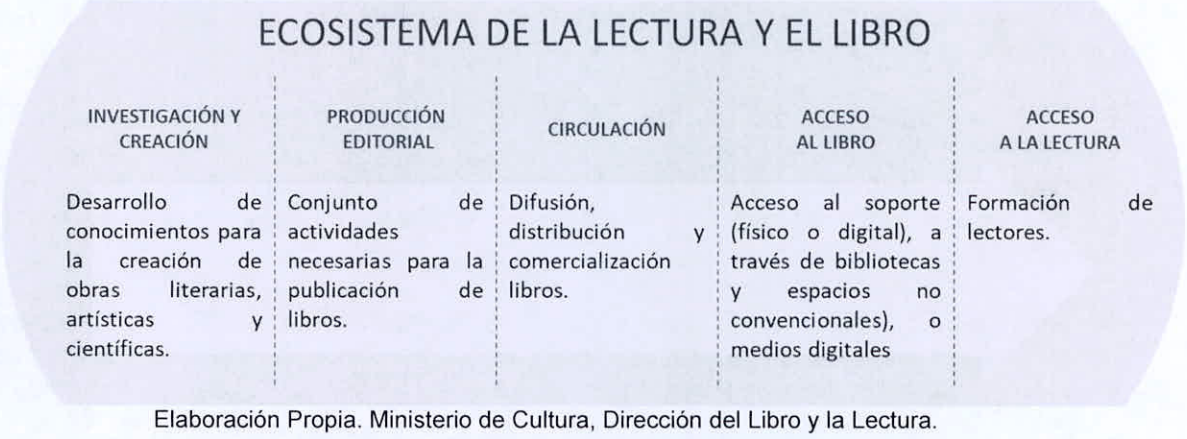
- (2012) Circular CERLALC Unesco: La digitalización de las bibliotecas públicas debe ir de la mano del derecho de autor. Página web: https://www.observatoireplurilinguisme.eu/portalingua/www.cerlalc.org/index.html
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. (2015). *Evaluación económica de la Ley N° 28086 "Ley de democratización y de fomento de la lectura"*. Lima.
- (2015) Instituto de Opinión Pública, PUCP. *Boletín Nº 137. Estado de la opinión pública. Libros y hábitos de lectura*, año XI, septiembre de 2015.
- (2015) Centro de Investigaciones sociológicas, económicas, políticas y antropológicas, CISEPA. *Evaluación de impacto social del proyecto de Ley de Fomento de la Lectura, del Libro y del autor*, septiembre de 2015.
- (2016) Libranda. Informe Anual del Libro digital 2016. Página 13. Consulta: 08/08/2019. Página web: https://ep00.epimg.net/descargables/2017/05/17/368a13a02879f7907070008be0111eb7.pdf
- (2016) Boletín Infoartes. Informe panorámico de las artes y las industrias culturales en el Perú. Página 8. Página web: http://www.infoartes.pe/wp-
- (2017) Estudio Francisco Avendaño Arana. *Viabilidad legal de propuestas normativas a ser incluidas en el proyecto de la nueva Ley del Libro*, noviembre de 2017.
- (2017) Cámara Peruana del Libro (CPL). *Estudio diagnóstico del sector editorial del Perú*, noviembre de 2017.
- (2017) Universidad del Pacífico (UP). *Evaluación económica del Proyecto de Ley de Fomento de la Lectura, del Libro*, noviembre de 2017.
- (2015) Cámara Peruana del Libro (CPL). *Evaluación económica de la Ley N° 28086 "Ley de Democratización de Libro y Fomento de la Lectura.*
- (2017) Cámara Peruana del Libro (CPL). *Estudio diagnóstico del sector editorial del Perú.*
- https://www.gfk.com/es-pe/insights/press-release/gfkglobal-frecuencia-de-lectura-de-libros/
- El País. (2 de Diciembre de 2013). *El País, el periódico global.* Recuperado de https://elpais.com/cultura/2013/12/01/actualidad/1385929888_672379.html
- (2017) Centro Regional para el Fomento del libro en América Latina y el Caribe (CERLALC). El libro en cifras. Boletín estadístico del libro en Iberoamérica. Página 11. Agosto 2017. Página web: http://www.cerlalc.org/wp-content/uploads/publicaciones/olb/PUBLICACIONES_OLB_El_libro_en_cifras_11_310817.pdf.
- 2017) Marcos, Ana / Marcial Pérez, David/ Koch, Tommaso. Latinoamérica se sumerge en el libro digital. Consulta: 08/08/2019. Página web: https://elpais.com/cultura/2017/06/07/actualidad/1496854639_809293.html
- (2019) V Informe Bookwire.es 2019. Evolución del mercado digital (ebooks y audiolibros) en España y América Latina. Consulta: 08/08/2019. Página 6. Página web: https://cerlalc.org/wp-content/uploads/2019/05/70_InformeBookwire_2019.pdf.

Normativa nacional

15

para efectos de la estructura del proyecto de ley, en etapas y agentes. La primera reflexión frente a esta organización fue que lo que se denominaba "sector editorial" excedía lo circunscrito por la noción de "cadena de valor". Es decir, las actividades que se identificaron no se limitaban a las comprendidas en el concepto de "industria editorial", como antes denominada, por lo que resultaba necesario una nueva denominación.

En esta línea, se sumó que a nivel internacional, actualmente se utiliza el término "ecosistema" para referir a un espectro, espacio o comunidad en el que coexisten distintas relaciones; en este caso, en el campo editorial[3]. A partir de este uso, y considerando las actividades identificadas, se desarrolló la noción de "Ecosistema de la lectura y el libro" que es incluida aquí como premisa conceptual del presente proyecto, el cual se puede graficar de la siguiente manera:



Elaboración Propia. Ministerio de Cultura, Dirección del Libro y la Lectura.

El Proyecto de Ley toma como punto de partida esta estructura y, en base a esta, identifica actores y su problemática. La iniciativa de proponer una nueva ley en torno al

---

- Constitución Política del Perú, 30 de diciembre de 1992.
- Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, 22 de julio de 2010.
- Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, 5 de julio de 2011.
- Ley N° 28086, Ley de democratización del libro y fomento de la lectura, 11 de octubre de 2003.
- Ley N° 30034, Ley del Sistema Nacional de Biblioteca, 5 de junio de 2013.
- Decreto Legislativo N° 822, Ley sobre el Derecho de Autor, 24 de abril de 1996.

- Decreto Supremo N° 055-99-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas, 15 de abril de 1999.
- Decreto Supremo N° 008-2004-ED, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28086, 19 de mayo de 2004.
- Decreto Supremo N° 179-2004-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, 8 de diciembre de 2004.
- Decreto Supremo N° 133-2013-EF, que aprueba el Texto Único Ordenando del Código Tributario, 22 de junio de 2013.

Normativa internacional:

- Naciones Unidas. Declaración Universal de Derecho Humanos, 10 de diciembre de 1948.
- Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales.

Proyectos normativos:

- Proyecto de Ley N° 3281/2018-CR de Leyla Felicita Chihuán Ramos, como representante de Fuerza Popular.
- Proyecto de Ley N° 3277/2018-CR de Luciana León Romero, como representante del Partido Aprista Peruano.
- Proyecto de Ley N° 3240/2018-CR de Miguel Ángel Torres Morales y Francisco Petozzi Franco, como representantes de Fuerza Popular.
- Proyecto de Ley N° 2730/2017-CR de Richard Acuña Núñez, como representante de Alianza por el progreso.
- Proyecto de Ley N° 2344/2017-CR de Miguel Ángel Torres Morales

[3] (2013) El País.

libro y a la lectura fue liderada por el Ministerio de Cultura, a través de la Dirección del Libro y la Lectura, la cual convocó a un grupo de trabajo en diciembre del año 2016.

1.2. Análisis de la constitucionalidad y legalidad de la propuesta

De conformidad con la *Constitución Política del Perú en el inciso 8 de su artículo 2, reconoce el derecho de toda persona "a la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, así como a la propiedad sobre dichas creaciones y a su producto. El Estado propicia el acceso a la cultura y fomenta su desarrollo y difusión".*

Asimismo, el cuarto párrafo del artículo 17 de la Constitución Política del Perú reconoce que *"El estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo, fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional."*

De acuerdo con el inciso g) del artículo 7 de la Ley Nº 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Cultura tiene entre sus funciones exclusivas el *"Formular recomendaciones en materia de formación cultural y fomento de la lectura al Sistema Educativo Nacional"*; así como, de acuerdo con el inciso c) del artículo 8, sus funciones compartidas, *"Fomentar la creación científica y literaria, la lectura y el conocimiento del patrimonio bibliográfico y documental de la Nación, promoviendo el desarrollo y protección de la industria editorial del libro y los productos editoriales afines, como estímulos que propicien y difundan la creatividad intelectual, el conocimiento y la cultura".*

Por su parte, la Ley N° 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, promulgada el 10 de octubre de 2003 y publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de octubre del mismo año, declara de interés y necesidad públicas en su artículo 1, lo siguiente:

> "1. La creación y protección del libro y los productos editoriales afines, como instrumentos que propician y difunden la creatividad intelectual, el conocimiento y la cultura.
> 2. El fomento de la creación científica y literaria, de la lectura y el conocimiento del patrimonio bibliográfico y documental de la Nación.
> 3. El desarrollo de la industria editorial del libro, que comprende la edición, impresión, producción, diseño gráfico, diagramación e ilustración, sin perjuicio de la protección que les corresponda en el ámbito de la propiedad intelectual".

En octubre del año 2019, concluye la vigencia de los artículos referentes a los beneficios tributarios para el fomento de la actividad editorial, establecidos por la Ley N° 28086. Este escenario refuerza la urgencia de una nueva ley del libro, que no solo renueve dichos beneficios como herramientas de promoción a la publicación y al acceso a los libros en el Perú, sino que sirva como norma con un marco de acción más amplio que involucre a todos los agentes del Ecosistema de la Lectura y del Libro, orientada a garantizar los derechos constitucionales previamente expuestos.

De acuerdo con la Ley N° 29565, el Ministerio de Cultura tiene como función exclusiva presentar anteproyectos de normas ante el presidente de la República sobre las materias a su cargo[4]. Entre estas se encuentra el fomento de la lectura y de la creación científica y literaria, así como la promoción y protección de la industria editorial del libro y los productos editoriales afines[5]. En dicha línea, el Ministerio de Cultura formula la propuesta

[4] Artículo 7 de la Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura

[5] Artículo 8, ídem.

17

final del anteproyecto de ley, a fin de que, en el marco de su potestad, el presidente de la República presente la propuesta ante el Congreso de la República para su estudio, discusión y, de ser el caso, aprobación.[6]

Se debe resaltar además que la lectura constituye un elemento importante, sino esencial, para que las personas puedan participar de la vida cultural y social de su comunidad, ya que las acerca a información y les permitir crear, transmitir y recibir conocimientos. Esta participación constituye un derecho reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos[7] y, por ello, los Estados deben adoptar medidas para asegurar su pleno ejercicio[8]. En el caso de Perú, la normativa nacional incorpora esa disposición y establece como derecho fundamental el participar en la vida cultural de la Nación[9].

Para la formulación de la presente Ley, se perfilaron dos dimensiones en torno a la participación y acceso a derechos culturales: (i) la producción de contenidos culturales diversos y (ii) el acceso a los mismos[10].

La primera dimensión, la producción de contenidos culturales diversos, refiere a la participación mediante el ingenio humano y la creatividad para expresarse. La multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades constituye la definición de diversidad cultural, según la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de UNESCO[11]. Dicha Convención señala que los Estados parte podrán adoptar normas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales, las cuales pueden consistir en medidas que brinden oportunidades de modo apropiado para la creación, producción, distribución y disfrute de actividades, bienes y servicios culturales, considerando para ello las disposiciones relativas al uso de lenguas[12] . Al respecto, en el Perú se reconoce constitucionalmente como derecho fundamental de toda persona, la libertad de expresión y difusión del pensamiento, la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, y el derecho a la identidad étnica y cultural[13].

El Proyecto de Ley de la Lectura y del Libro se sustenta en estos derechos constitucionales y propone medidas para fomentar la cadena de valor del libro nacional, la cual comprende parte de las actividades del Ecosistema de la lectura y del libro. En específico, las etapas de investigación y creación, producción y circulación.

Las medidas para incentivar la creación toman en cuenta lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 822, Ley sobre el derecho de autor y la Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú. Asimismo, las medidas propuestas para fomentar la creación, producción y circulación del libro se enmarcan en el Régimen Económico previsto en la Constitución

---

[6] (2018) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

[7] Artículo 27 Declaración Universal de los Derechos Humanos - DUDH

[8] Artículo 15 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PDESC.

[9] Artículo 17 de la Constitución Política del Perú.

[10] Los derechos culturales están desarrollados por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante el cual se regula que el Estado debe garantizar a sus ciudadanos el derecho a participar y disfrutar de los beneficios de la cultura. Asimismo, en la revisión de la Observación General 12 del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se señala que, para que los Estados cumplan con la obligación de garantizar los derechos culturales, estos deben brindarse teniendo en cuenta las características de accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad e idoneidad. De esta obligación de fomentar el acceso a la vida cultural es que se desprende la obligación de garantizar el acceso a las expresiones y actividades culturales, entre ellas, el hábito de la lectura.

[11] Artículo 4 de Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales – CPPDEC.

[12] Artículo 6 CPPDEC.

[13] Artículo 4, 8 y 19 de la Constitución Política del Perú.

18

Política del Perú[14] y cumplen con el Principio de legalidad en materia tributaria[15] y con las disposiciones referidas a la creación de beneficios tributarios[16] .

La segunda dimensión, por otro lado, hace referencia al consumo y acceso de los contenidos culturales diversos; es decir, la obtención del libro y la práctica de la lectura. La Convención antes mencionada dispone que los Estados parte *"procurarán crear en su territorio un entorno que incite a las personas y a los grupos a tener acceso a las diversas expresiones culturales procedentes de su territorio y de los demás países del mundo"*[17] .

Para ello, resulta necesario contar con condiciones previas como la existencia de espacios para acceder al libro o el desarrollo de la capacidad de comprensión lectora. Al respecto, en el Perú se establece que el Estado tiene el deber de propiciar el acceso a la cultura y reconoce el derecho a la educación[18]. El Proyecto de Ley de la Lectura y del Libro parte de estos derechos y propone medidas para garantizar el acceso al libro, físico y/o digital, y a la lectura de este, en concordancia con la Ley N° 30034, Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas.

1.3. Acerca del Proyecto de Ley

En la elaboración del presente Proyecto de Ley han participado activamente el Ministerio de Cultura, la Biblioteca Nacional del Perú (en adelante BNP), la Cámara Peruana del Libro y Editoriales Independientes del Perú. Complementariamente, fueron consultados diversos autores y expertos en el tema. Este Proyecto de Ley ha sido también trabajado con la participación de un número importante de gobiernos regionales y de alcaldes distritales y provinciales a nivel nacional, gracias a un esfuerzo especial del Ministerio de Cultura.

El Proyecto de Ley de la Lectura y del Libro tiene como ámbito de aplicación la actividad realizada por los protagonistas de las creaciones literarias, artísticas y científicas; los agentes relacionados con el fomento de la lectura y el acceso al libro; el Sistema Nacional de Bibliotecas y la industria editorial. La finalidad de esta Ley es crear mejores condiciones para:

- Incentivar la creación literaria, artística y científica, partiendo del enfoque intercultural con énfasis en las lenguas indígenas u originarias.
- Fomentar la producción y circulación del libro nacional.
- Garantizar el acceso al libro y al producto editorial afín, a través de un sistema de gestión de accesibilidad universal y con enfoque intercultural.
- Garantizar el acceso a la lectura e impulsar el hábito lector.
- Promover la gestión de la información en torno al Ecosistema de la lectura y del libro.

1.3.1. El libro y la lectura: fundamentales para el desarrollo

Dos décadas después de que la Organización de la Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) recomendara integrar *"las políticas culturales en las políticas de desarrollo, en particular en lo que respecta a su*

[14] Artículos 58 y 59 CP

[15] Artículo 74 de la Constitución Política del Perú.

[16] Norma VII CT.

[17] Artículo 7 CPPDEC.

[18] Artículo 2 y 13 de la Constitución Política del Perú.

interacción con las políticas sociales y económicas"[19], dicha premisa no solo ha sido validada en la práctica, sino que nos permite aseverar, con evidencia, que la cultura es un espacio de desarrollo económico, humano y social.

La Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales del año 2006, afirma, por ejemplo, que los Estados necesitan incorporar la cultura como elemento estratégico a sus políticas de desarrollo para alcanzar los niveles de bienestar que requiere la ciudadanía[20]. Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en el año 1998, considera la libertad y la creación cultural como los fundamentos y la medida del verdadero desarrollo económico y social, entendido como un desarrollo humano integral, de igualdad de oportunidades y amplia libertad expresiva. Asimismo, sostiene en relación a la educación, el libro y la lectura (en todas sus formas y temas) que *"si se priva a las personas de la oportunidad de entender y cultivar su creatividad, eso es en sí un obstáculo para el desarrollo"*[21].

En la misma línea, en los acuerdos del III Foro Mundial de la UNESCO se establece que *"solo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa"*, y se logren los Objetivos del Milenio en cuanto a *"libertad, igualdad, tolerancia, bien común, equidad de género, solidaridad y cuidado del medio ambiente"*[22].

En el caso particular del libro y la lectura, su vinculación con el desarrollo es aún más profundo, habida cuenta de su función en la creación, transmisión y adquisición de conocimiento, más aún en el contexto global actual. La cantidad de información que se produce en la actualidad requiere del desarrollo de habilidades lectoras que permitan acceder y procesar adecuadamente este flujo de información, lo cual debe ser garantizado de una forma democrática con el fin de sostener sociedades capacitadas, justas y equitativas. La lectura promueve en la ciudadanía la reflexión, la capacidad de interpretar el mundo y reformarlo, y de desarrollarse en él con las mejores herramientas.

Asimismo, durante la 33ª Reunión Ordinaria del Consejo del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), celebrada en Santiago de Chile el 9 de noviembre de 2017, con presencia del Perú, se reafirmó el compromiso de contribuir al logro de los objetivos estratégicos y a los principios de la UNESCO, en su condición de centro Categoría 2 de la Organización, y a alcanzar las metas de la Agenda para el Desarrollo Sostenible hacia el 2030, aprobada por las Naciones Unidas. Esta Agenda reconoce la importancia de la cultura como uno de los principales motores del desarrollo y valida el fortalecimiento de la industria del libro y el estímulo a la lectura como herramientas esenciales para la transmisión de conocimiento e información.

En el proyecto buscamos generar y promover la investigación como fuente generadora de conocimientos para desarrollar la creación intelectual y artística. Y como parte de llevar a cabo esta labor, se busca que sean asignados recursos para financiar la misma. Además, buscamos que se involucren investigadores en el tema del libro y la lectura, por lo que resulta fundamental un trabajo coordinado desde el

---

[19] (1998) UNESCO. "Plan de acción sobre las políticas para el desarrollo". *Conferencia Intergubernamental sobre políticas Culturales para el Desarrollo.* Estocolmo.

[20] (2005) UNESCO. *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales.*

[21] (2003) Sen, Amartya. *"La cultura como base del desarrollo contemporáneo".* Revista *Cultura y Desarrollo*, Nº 2. UNESCO.

[22] UNESCO. Tercer Foro Mundial de la UNESCO sobre la cultura y las industrias culturales – La cultura, motor del desarrollo sostenible. https://es.unesco.org/news/tercer-foro-mundial-unesco-cultura-y-industrias-culturales-cultura-motor-del-desarrollo

Ministerio de Cultura. Cabe tener en cuenta que América Latina aún mantiene índices bajos en comparación con otras regiones del mundo en actividades de investigación y desarrollo. No obstante, en el Informe de la UNESCO sobre la Ciencia, hacia 2030 se indicó que "*En el periodo examinado en el Informe de la UNESCO sobre la Ciencia, experimentó un fuerte aumento la participación de esta región del mundo en la enseñanza superior, así como en la disponibilidad de recursos humanos en el ámbito de la Investigación y Desarrollo*".[23]

Es fundamental reforzar este punto, y para ello podemos tomar como referencias otros países de la región. En Colombia, a través de los recursos asignados al Ministerio de Cultura se otorga estímulos para generar y movilizar a los investigadores y gestores culturales colombianos y ayuda a que estos puedan obtener becas. Asimismo el Instituto Distrital de las Artes – IDARTES diseña programas y proyectos asociados a las políticas culturales distritales dirigidas a la formación, investigación, creación, circulación y apropiación de la lectura.[24] Asimismo, Chile a través del Fondo Nacional de Fomento de Lectura busca fomentar y promover proyectos, programas y acciones de apoyo a la creación literaria, la promoción de la lectura, la industria del libro, la difusión de la actividad literaria, el fortalecimiento de las bibliotecas públicas y la internacionalización del libro chileno. A través de convocatorias anuales, este Fondo estimula la producción, creación, difusión e investigación acerca del libro y la lectura.

1.3.2. El Ecosistema de la Lectura y del Libro

El mundo del libro está conformado por un ecosistema de actores que, engarzados como eslabones interdependientes, conforman una cadena de valor en la cual interactúan. Esta cadena del libro, compuesta por autores, lectores, editoriales, distribuidoras, librerías, bibliotecas y promotores, entre otros, se ha ido reconfigurando sustancialmente en los últimos quince años, incorporando el componente digital y a nuevos actores, pero sigue siendo un sistema indivisible. Es por este motivo que el Ecosistema de la Lectura y del Libro debe ser asumido como un todo integral que requiere un tratamiento normativo y político sistémico, coordinado y articulado[25].

En esta línea, la *Nueva agenda por el libro y la lectura*, documento propuesto por el CERLALC y validado por todos sus países miembros, considera que la industria del libro contribuye de manera fundamental a la construcción de identidades sociales, a la puesta en valor de la creatividad literaria, la difusión de la producción científica, la puesta en común de contenidos educativos y en el entretenimiento de los lectores, en el reconocimiento de la lectura como factor crítico para el desarrollo humano integral. De igual manera, en este documento el libro y su cadena de valor son reconocidos como un sector de la actividad productiva con importantes aportaciones al PBI y al empleo, por lo que debe ser promovida a través de estímulos e incentivos y así multiplicar su incidencia en el contexto económico regional[26]. Dentro del Ecosistema de la Lectura y del Libro, se reconoce finalmente al lector como sujeto esencial de esta, entendiendo además que todo autor es un lector y que todo lector es también autor de una mirada sobre el mundo.

---

[23] Informe de la UNESCO sobre la ciencia: hacia 2030. Página web: https://es.unesco.org/unesco_science_report/lac

[24] Instituto Distrital de las Artes - IDARTES. Página web: http://www.idartes.gov.co/es

[25] (2015) Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. *Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020*. Chile.

[26] (2013) CERLALC. *Nueva agenda por el libro y la lectura*.

En un plano amplio, la industria editorial, en tanto una industria cultural, es una herramienta estratégica para el desarrollo de los países, el fortalecimiento de la riqueza y la reducción de la pobreza, por lo que instituciones como UNESCO recomiendan que los Estados impulsen el desarrollo de sus industrias culturales y creativa, como ha efectivamente ocurrido en todos los gobiernos de Iberoamérica y de otros continentes desde mediados de la década de los noventa en adelante[27].

1.4. Problema público objeto del Proyecto de Ley

A partir del análisis señalado y desde el enfoque de Ecosistema de la lectura y del libro, se procedió a identificar el problema público objeto de la presente propuesta de Ley.

Para ello, en primer lugar, se procedió a identificar a los agentes que participaban en el mencionado ecosistema. La denominación de *agente* se otorgó no solo a las personas que desarrollaban actividades vinculadas al libro y a la lectura, sino también a espacios u objetos que, por su relevancia en el desarrollo del sector, detentaban personalidad propia.
A los agentes se les organizó en exclusivos y no exclusivos, en atención al grado de relación que mantenían, es decir, al nivel de dependencia entre los mismos. Si el agente era considerado indispensable para la realización de determinadas actividades, si el grado de especialidad solo le permitía desarrollarse en el sector editorial o si el impacto de sus acciones era directo e inmediato, el agente era considerado como exclusivo. Caso contrario, era considerado un agente no exclusivo.
A continuación, se presenta a los agentes exclusivos y no exclusivos:

[27] (2012) UNESCO. *"Culture: a driver and an enabler of sustainable development"*.

22

Cuadro N° 1

	INVESTIGACIÓN Y CREACIÓN	PRODUCCIÓN EDITORIAL	CIRCULACIÓN	ACCESO AL LIBRO	ACCESO A LA LECTURA
AGENTES EXCLUSIVOS	AUTOR TRADUCTOR INVESTIGADOR	COMPILADOR EDITORIAL EDITOR CORRECTOR DE TEXTOS DIAGRAMADOR	AGENTE LITERARIO FERIAS IMPORTADOR AGENTE DE DIFUSIÓN DISTRIBUIDOR PRENSA EDITORIAL SUPLEMENTO CULTURAL	PLATAFORMA DIGITAL ESPACIO DE LECTURA LIBRERÍA LIBRERO BIBLIOTECA SISTEMA NACIONAL DE BIBLIOTECAS	LECTOR MEDIADOR DE LECTURA
AGENTES NO EXCLUSIVOS	ENTORNO SOCIAL	DISEÑADOR GRÁFICO ARTISTA VISUAL IMPRENTA ILUSTRADOR IMPRESOR FOTÓGRAFO INSTITUCIÓN FINANCIERA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	ADUANAS ENTORNO SOCIAL SISTEMA EDUCATIVO MEDIOS DE COMUNICACIÓN	ENTORNO SOCIAL SISTEMA EDUCATIVO MEDIOS DE COMUNICACIÓN	ENTORNO SOCIAL SISTEMA EDUCATIVO MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Elaboración Propia. Ministerio de Cultura, Dirección del Libro y la Lectura.

Identificados los agentes, se pudo a continuación evidenciar las relaciones que los mismos mantenían, las cuales se caracterizaban por ser vínculos de dependencia recíproca, es decir, en las que ambas partes requieren del otro para poder desarrollar sus actividades. En base a ello, el Ecosistema de la lectura y del libro fue definido como el espacio que se crea a partir de la interacción de agentes vinculados a la lectura y al libro que, en el desarrollo de sus actividades, establecen relaciones de interdependencia.

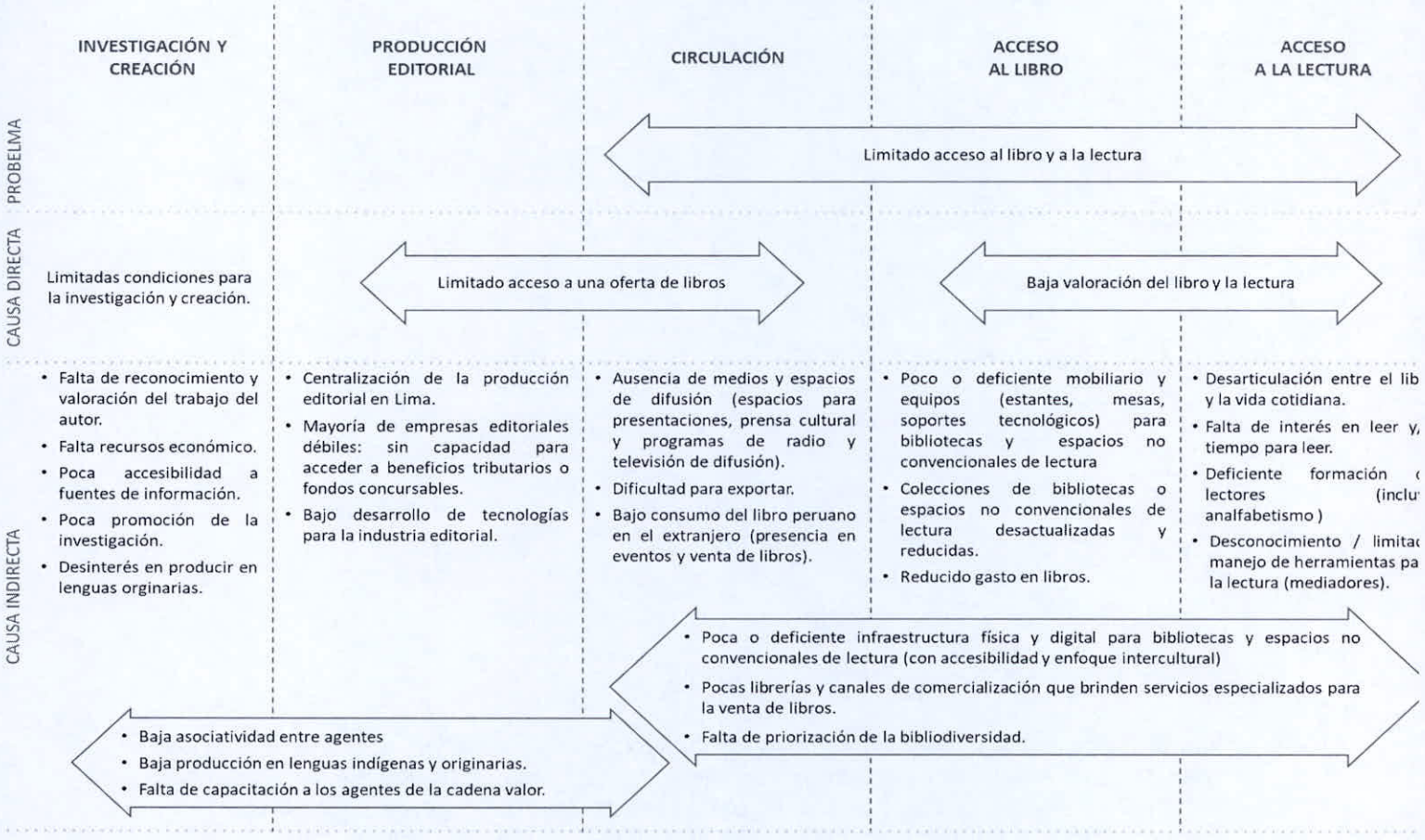
Asimismo, se determinó en seguida que no todos los agentes contaban con las condiciones para poder desarrollarse, afectando sus relaciones y, en consecuencia, perjudicando al Ecosistema y finalmente al adecuado acceso al libro. Cuando los agentes no son capaces de mantener sus relaciones, el Ecosistema deviene débil y se requiere, entre otros, de la apuesta del Estado para lograr su sostenibilidad mediante la aprobación de medidas que garanticen y promuevan el desarrollo de los agentes.

Sin embargo, si bien todos los agentes resultan sustanciales para el mantenimiento del Ecosistema de la lectura y del libro, existe uno que trasciende en importancia, no solo por el número que representa, sino por la relevancia de su función: los lectores. Los lectores son los ciudadanos consumidores de los contenidos culturales producidos. Sin ellos, no habría motivos para qué producirlos, y también son ellos, o parte de ellos, los que luego se convertirán en autores de nuevos contenidos.

Con ello, se determinó que el problema central que urge atender es el *limitado acceso al libro y a la lectura*, entendiéndose el acceso no solo como el acercamiento físico al libro, a través de la compra o préstamo, sino también como la valoración de la práctica del hábito lector. A continuación, se resumen las causas del problema identificado, precisando el nivel de inmediatez con el problema:

23

Cuadro N° 2



Elaboración Propia. Ministerio de Cultura, Dirección del Libro y la Lectura.

1.5. Evidencia del Problema

1.5.1. Situación del libro, la lectura y las bibliotecas en el Perú

La promulgación de la Ley N° 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, en octubre de 2003, permitió que el Perú cuente con un marco legal que significó un factor determinante para enfocar el interés del Estado en políticas de promoción del libro y la lectura. En 2006, el Ministerio de Educación empezó a implementar el plan lector como una política pública en la educación básica regular. En 2013, en el Ministerio de Cultura se creó la Dirección del Libro y la Lectura, unidad orgánica que a partir de 2014 empezó a promover la creación de Planes Municipales del Libro y la Lectura a nivel nacional.

En 2013 se publicó la Ley N° 30034, Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas, enfocando parte del trabajo de la Biblioteca Nacional del Perú en la necesidad de contar con una red de bibliotecas públicas a nivel nacional. Posteriormente, reforzando el interés en la institucionalización de la labor bibliotecaria, en 2017, se publicó la Ley N° 30570, Ley General de la Biblioteca Nacional del Perú.

24

a) La lectura en el Perú

De acuerdo a la encuesta "Hábitos de lectura y ciudadanía informada en la población peruana", desarrollada en el año 2004 por la Universidad Nacional de Ingeniería y la Biblioteca Nacional del Perú, el 58 % de la población peruana no lee libros. En el año 2015, el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú realizó un estudio de hábitos de lectura en la población peruana, en el que se indica que "la lectura de libros es un hábito cotidiano tan sólo para un 15.5 % de los peruanos". El informe añade que las bibliotecas de los peruanos son bastante modestas: 47.6 % de los entrevistados no tienen más de 10 libros en sus casas y el porcentaje de personas que tienen más de 100 libros en su hogar apenas llega al 4.3 % de los entrevistados[28].

Al respecto, existen múltiples aspectos vinculados a desigualdades sociales, educativas, políticas y económicas por los cuales puede deducirse que la frecuencia de lectura en nuestro país esté por debajo del promedio iberoamericano. Al respecto, la compañía GFK, realizó en 2016 un estudio global titulado "Frecuencia en la lectura de libros", en el que, en respuesta a la pregunta "Por favor indica cuán seguido realizas la actividad: leer libros", se obtuvo una frecuencia de lectura diaria o casi diaria de 32 % para España, 26 % para Argentina, 22 % para México, 22 % para Chile y 12 % para Perú[29].

En el ámbito de la comprensión lectora y el ámbito educativo, los resultados de las pruebas PISA, llevadas a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cada cuatro años, demuestran que en el Perú existen desafíos urgentes. Nuestro país estuvo en último lugar en los años 2000 y 2012, obtuvo el puesto 63 de 66 en el 2009 y el puesto 64 de 70 en el 2015. En este último año, a nivel de América Latina, Perú estuvo en el penúltimo lugar, superando solo a República Dominicana, país que realizaba por primera vez dicha evaluación[30].

---

[28] (2015) Instituto de Opinión Pública, PUCP. *Boletín N°137. Estado de la opinión pública. Libros y hábitos de lectura*, año XI, septiembre de 2015.

[29] (2015) Centro de Investigaciones sociológicas, económicas, políticas y antropológicas, CISEPA. *Evaluación de impacto social del proyecto de Ley de Fomento de la Lectura, del Libro y del autor*, septiembre de 2015.

[30] (2012) OCDE. *Informe de resultados. Prueba PISA 2012*. (2017) MINEDU. *El Perú en PISA 2015. Informe nacional de resultados*. Lima.

25

Cuadro N° 3

Variación de los resultados de Lectura para Latinoamérica, según medida promedio en PISA 2000 – 2015

	PISA 2000	PISA 2009	PISA 2012	PISA 2015	Variación 2009 - 2012	Variación 2012 - 2015	Tendencia promedio**
Brasil		412	407	407	†	+1	-2
Chile	410	449	441	459	-8	+17*	+5
Colombia		413	403	425	-10	+22*	+6
Costa Rica		443	441	427	-2	-13	-9*
México	422	425	424	423	-2	0	-1
Perú	**327**	**370**	**384**	**398**	**+14***	**+13**	**+14***
Uruguay		426	411	437	-14*	+25*	+5*

* Diferencias estadísticamente significativas al 5%.
** La OCDE (2016b) estima la tendencia promedio como una ponderación de las variaciones en el tiempo de cada país. Esta depende de los ciclos en los que haya participado cada uno de ellos. Se coloca desde 2009 porque es el ciclo desde que Perú ha participado.
† La OCDE (2016b) no reporta las diferencias 2009-2012 de Brasil por cambios en los estratos reportados.
Fuente: OCDE (2016b)

De igual manera, según CERLALC, se identificó que para el año 2014 nos ubicábamos como el segundo país con más población no lectora. De acuerdo a este estudio, el 65 % de los peruanos se declara como "no lector". Del universo de lectores, el 9.8 % de la población lo hace por placer o gusto y el 12.25 % declara que lee libros[31].

De acuerdo al Consejo Nacional de Educación (CNE) los peruanos leemos menos de un libro por persona anualmente (el promedio es 0.86). Esta cifra está a contracorriente de la alfabetización. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la tasa de analfabetismo descendió de 10.7 en el 2001 a 6.2 % en el 2013.

En cualquier caso, las cifras denotan una urgente necesidad de políticas públicas claras y con metas a largo plazo para promover la lectura desde sus distintos ámbitos, desde los distintos niveles de gobierno, de modo transversal e integral. Se debe fomentar el hábito de la lectura en el hogar, en el trabajo, en la escuela, en la biblioteca pública y en el espacio público. De igual manera, expresan la necesidad de contar con una herramienta de medición periódica del hábito de la lectura, para poder desarrollar, implementar y evaluar dichas políticas y acciones; así como una industria editorial sólida y sostenible que promueva y desarrolle contenidos a nivel nacional.

b) Necesidad de bibliotecas públicas

La UNESCO, junto con la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA), manifestaron en 1994 que la biblioteca pública constituye un requisito básico de la educación permanente, las decisiones autónomas y el progreso cultural de la persona y los grupos sociales, por lo que se debe formular una política clara que defina objetivos, prioridades y servicios en relación con las necesidades de la comunidad local[32].

[31] (2017) CERLALC. *El libro en cifras.*

[32] (1994) UNESCO, IFLA. *Manifiesto de la UNESCO sobre la biblioteca pública.*

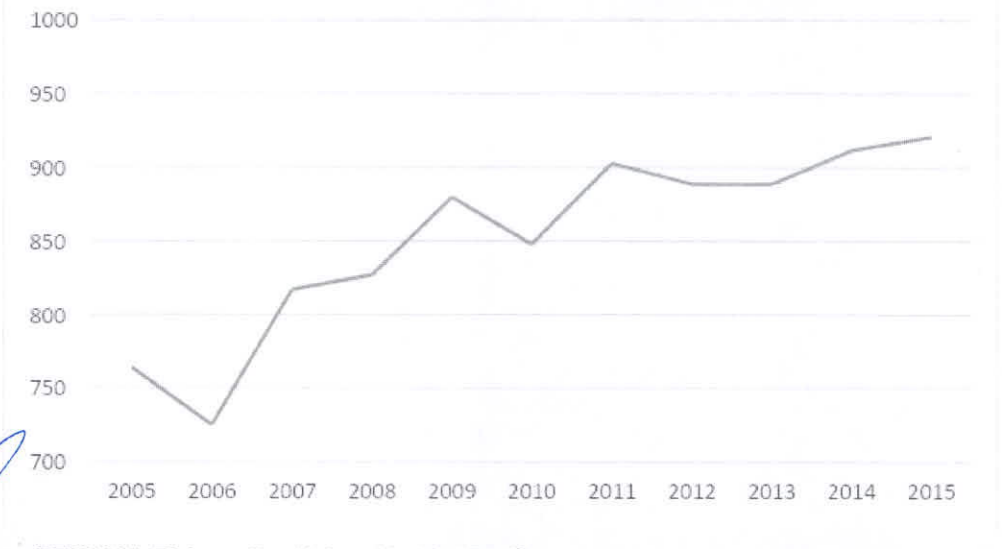
La biblioteca pública juega un papel impulsor en iniciativas para el desarrollo, no solo a través de su contribución a la eficacia del proceso educativo, sino que añade calidad de vida a la comunidad, aumenta el poder de atracción de la comunidad a nuevos negocios e indirectamente ayuda al progreso de la economía. Es también una herramienta para lograr la inclusión, cohesión social y acceso democrático a la información y conocimiento[33]. Asimismo, juegan un papel central en la construcción de ciudadanía, de identidad, de pensamiento crítico y sentido de pertenencia. Adicionalmente, las bibliotecas públicas son espacios de lucha contra males sociales como la corrupción, la violencia de género y la inseguridad ciudadana.

En nuestro país, la Biblioteca Nacional del Perú, ente rector del Sistema Nacional de Bibliotecas[34], y por tanto promotora las bibliotecas públicas a nivel nacional, tiene una labor postergada en estos temas que requiere urgente atención. Asimismo, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en su Artículo 82, numeral 11, considera competencia y función de los municipios en los ámbitos de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, *"organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte en provincias, distritos y centros poblados".*

Las cifras existentes dan cuenta de que no se han implementado aún de modo orgánico y sostenible políticas públicas relacionadas a brindar acceso al libro a través de bibliotecas, lo cual ha generado una brecha, tanto de infraestructura como de servicio público. En base al Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 2015 se contaba con 921 bibliotecas municipales a nivel nacional, frente a las 1,851 municipalidades provinciales y distritales, y las 2,534 municipalidades de centros poblados; denotando un crecimiento sostenido respecto a las registradas en el año 2005 (ver cuadro siguiente).

Cuadro N° 4

Evolución de bibliotecas municipales a nivel nacional



Fuente: RENAMU. Elaboración: Universidad del Pacífico, para el documento *Evaluación económica del Proyecto de Ley de Fomento de la Lectura, del Libro y de la Creación Literaria, Artística y Científica.*

[33] (2010) Ferreira dos Santos, V. "Biblioteca pública y desarrollo".

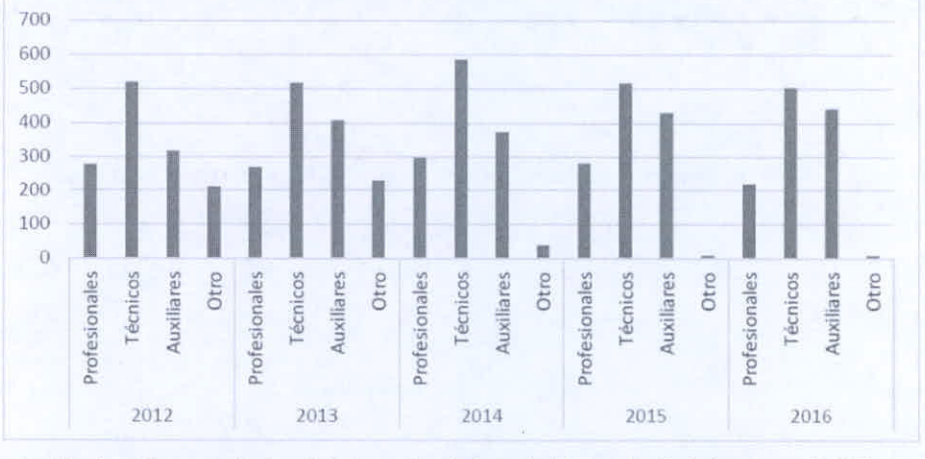
[34] Ley N°. 30034, Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas.

Sin embargo, un análisis más profundo en base a la información declarada por las municipalidades al RENAMU, encuentra que solo 18 bibliotecas superan los 650 m^2,[35] e incluso se registra la existencia de bibliotecas municipales que cuentas con menos de 12 m^2, tamaño poco adecuado para las mismas. De igual manera, se observa una tendencia negativa de usuarios atendidos en bibliotecas municipales: mientras que en el 2011 se llegaban a atender a 2'242,972 usuarios, en el 2016 sólo se atendieron a 1'537,134 usuarios[36].

En cuanto a equipamiento, cada biblioteca municipal cuenta con un promedio de 2.3 computadoras, sin distinguir aquellas necesarias para uso administrativo de aquellas puestas al servicio de los usuarios. Se debe advertir que, se presentan casos de bibliotecas que no cuentan con computadoras ni acceso a internet. En relación al personal que labora en las bibliotecas municipales a nivel nacional, como se observa en el cuadro siguiente, se identifica que los técnicos son quienes predominan como personal que labora en las mismas; siendo muy pocos los profesionales vinculados directamente al sector quienes laboran en las bibliotecas municipales. Según lo determinado por IFLA/UNESCO para el desarrollo del servicio de bibliotecas públicas, los profesionales son el personal idóneo para cumplir con los objetivos y funciones de toda biblioteca. En el proyecto normativo presentado, se generan mecanismos para brindar capacitación a quienes se encuentran a cargo de las bibliotecas.

Cuadro N° 5

Ilustración 26: Personal dentro de la biblioteca municipal a nivel nacional



Fuente: Evaluación económica del Proyecto de Ley de Fomento de la Lectura, del Libro y de la Creación Literaria, Artística y Científica. Página 58.

Otro de los puntos fundamentales en el sostenimiento de bibliotecas públicas es la renovación periódica, idealmente anual, del catálogo bibliográfico. Desde el Estado, en el año 2015, la Biblioteca Nacional del Perú invirtió S/ 252,309 en la compra de libros. Con respecto a municipalidades y por departamentos, el año 2016 el gasto promedio destinado a libros para bibliotecas fue de S/ 7,482. En el 2017, el gasto promedio fue de a S/ 10,482. De los 24 departamentos, solo 4 poseen un gasto mayor al promedio: Apurímac (S/ 159,162), Lima (S/ 26,234), Junín (S/ 18,214) y Cajamarca

[35] Espacio recomendado por el documento *Directrices IFLA/UNESCO para el desarrollo del servicio de bibliotecas públicas* (2001).

[36] (2018) Casas, C. *Evaluación económica del Proyecto de Ley de Fomento de la Lectura, del Libro y de la Creación Literaria, Artística y Científica*. Universidad del Pacífico.

28

(S/ 15,305), cifras insuficientes para un adecuado equipamiento en materia y contenidos de toda biblioteca pública.

Cuadro N° 6. Gasto público anual destinado a libros, textos escolares para bibliotecas para gobiernos locales 2014 – 2015

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AMAZONAS	S/ 40,731	S/ 4,000	S/ 0	S/ 450	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0
ANCASH	S/ 23,088	S/ 15,000	S/ 143,167	S/ 2,140	S/ 7,015	S/ 0	S/ 0	S/ 0
APURIMAC	S/ 221,719	S/ 764	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 1,120	S/ 0	S/ 159,162
AREQUIPA	S/ 0	S/ 11,958	S/ 15,880	S/ 8,930	S/ 9,200	S/ 5,840	S/ 0	S/ 0
AYACUCHO	S/ 6,170	S/ 0	S/ 0	S/ 200	S/ 0	S/ 2,170	S/ 1,560	S/ 6,380
CAJAMARCA	S/ 0	S/ 0	S/ 30,864	S/ 5,830	S/ 22,432	S/ 14,025	S/ 25,646	S/ 15,305
CALLAO	S/ 1,750	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0
CUSCO	S/ 4,000	S/ 37,455	S/ 37,554	S/ 329,816	S/ 0	S/ 199,926	S/ 1,050	S/ 0
HUANCAVELICA	S/ 11,750	S/ 0	S/ 7,633	S/ 360	S/ 0	S/ 2,315	S/ 245	S/ 0
HUANUCO	S/ 30,752	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0
ICA	S/ 14,900	S/ 9,150	S/ 2,500	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 4,299
JUNIN	S/ 500	S/ 44,048	S/ 2,822	S/ 46,590	S/ 30,583	S/ 35,995	S/ 8,919	S/ 18,214
LA LIBERTAD	S/ 100,834	S/ 0	S/ 1,200	S/ 5,550	S/ 21,110	S/ 1,298	S/ 15,620	S/ 2,537
LAMBAYEQUE	S/ 1,460	S/ 0	S/ 6,440	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 8,173	S/ 3,111
LIMA	S/ 22,046	S/ 33,234	S/ 30,092	S/ 0	S/ 8,520	S/ 6,140	S/ 0	S/ 26,234
LORETO	S/ 0	S/ 0	S/ 131,500	S/ 990	S/ 8,100	S/ 0	S/ 0	S/ 2,000
MADRE DE DIOS	S/ 53,978	S/ 0	S/ 7,002	S/ 6,450	S/ 114	S/ 37,204	S/ 0	S/ 0
MOQUEGUA	S/ 10,479	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0
PASCO	S/ 91,338	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 101,625	S/ 0
PIURA	S/ 281,444	S/ 0	S/ 1,050	S/ 20,000	S/ 17,204	S/ 5,000	S/ 24,000	S/ 4,957
PUNO	S/ 0	S/ 21,055	S/ 72,701	S/ 3,699	S/ 31,399	S/ 0	S/ 220	S/ 8,090
SAN MARTIN	S/ 0	S/ 12,521	S/ 160	S/ 9,634	S/ 1,100	S/ 900	S/ 0	S/ 8,450
TACNA	S/ 0	S/ 96,023	S/ 8,120	S/ 162,492	S/ 15,465	S/ 0	S/ 0	S/ 0
TUMBES	S/ 0	S/ 13,781	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 3,310
UCAYALI	S/ 0	S/ 226,995	S/ 200,158	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0

Fuente: Portal de Transparencia Económica - Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración: Universidad del Pacífico, para el documento *Evaluación económica del Proyecto de Ley de Fomento de la Lectura, del Libro y de la Creación Literaria, Artística y Científica.*

Al respecto, es necesario que a través de la legislación se refuerce la responsabilidad del funcionamiento y administración de las bibliotecas, así como que se establezcan mecanismos de financiamiento para generar recursos u obtenerlos y ampliar el acceso que esta brinda. Toda biblioteca pública representa una inversión a largo plazo que debe planificarse para obtener un crecimiento continuado.

Un punto fundamental a evaluar en este campo tiene que ver con el acceso de la población a la digitalización, y por tanto, a estos soportes, incluido el libro. En relación a ello, es necesario resaltar el papel fundamental que juega la biblioteca digital u otros

espacios de lectura que contemplen este soporte; lo que genera un proceso de transformación para garantizar un acceso más equitativo a la información, la educación y cultura[37]. La misión de la biblioteca digital debe ser la de vincular a la sociedad con las tecnologías de la información, educación y lectura.[38]

Al respecto, y tomando como referencia otras realidades, el libro digital en español tiene presencia en casi todas las bibliotecas de Estados Unidos, a través de la plataforma de préstamos estadounidenses instaladas en las distintas bibliotecas del país[39]. Según el Informe Anual del Libro digital elaborado por Libranda, siendo esta la principal distribuidora de libros digitales en lengua española a nivel internacional, se determina que *"Después de España, el siguiente territorio con más peso del mercado de México, con una cuota del 13,2 % México cuenta con presencia local de las grandes plataformas internacionales, además de iniciativas de librerías locales y de bibliotecas públicas digitales"*[40].

En ese mismo sentido, la venta de licencias de libros digitales a bibliotecas se incrementa en España, representando el 7% del total de las ventas digitales en 2018. Según datos expuestos por el Ministerio de Cultura de España, los préstamos de ebooks en bibliotecas se duplican a más de un millón de préstamos digitales en el año 2018.[41]

Es preciso resaltar que aún en los mercados, la venta de libros digitales no despunta al nivel de las cifras que aún mantiene el libro en físico *"En México, por ejemplo, el formato físico ingresó 563 millones de dólares (501 millones de euros)."*[42] Es preciso indicar en este punto, que existen otros aspectos a considerar para la difusión del libro electrónico en América Latina; al respecto Sergio Vilela, director de contenido digital de Planeta para la región (en 2017) señalo que no sólo debe tenerse en cuenta el acceso a Internet, sino también cuántas personas acceden y tienen una tarjeta y cuántas aún no acostumbran utilizarlas[43].

Tomaremos como referencia la encuesta de hábitos y prácticas culturales de España 2014-2015 publicada en septiembre, considerando cómo se ha señalado antes la fortaleza del mercado editorial que tiene este país; al respecto se obtuvo que el 59,9% de los españoles lee en libro físico, el 17,7% en digital y el 5,7 % en Internet, lo que indica que el consumo de libro físico apenas ha variado comparando la cifra con relación a la encuesta realizada 5 años antes[44]. Al respecto, de un cálculo de la Federación de Gremios de Editores español (FGEE), que abarca toda la industria editorial, se sostuvo que la facturación digital representaba al 2017 un 5.1% del sector.[45]

---

[37] (2012) Circular CERLALC Unesco: La digitalización de las bibliotecas públicas debe ir de la mano del derecho de autor. Página web: https://www.observatoireplurilinguisme.eu/portalingua/www.cerlalc.org/index.html

[38] Ídem.

[39] (2016) Libranda. Informe Anual del Libro digital 2016. Página 13. Consulta: 08/08/2019. Página web: https://ep00.epimg.net/descargables/2017/05/17/368a13a02879f7907070008be0111eb7.pdf

[40] Ídem. Página 10.

[41] (2019) V Informe Bookwire.es 2019. Evolución del mercado digital (ebooks y audiolibros) en España y América Latina. Consulta: 08/08/2019. Página 4. Página web: https://cerlalc.org/wp-content/uploads/2019/05/70_InformeBookwire_2019.pdf.

[42] (2017) Marcos, Ana / Marcial Pérez, David/ Koch, Tommaso. Latinoamérica se sumerge en el libro digital. Consulta: 08/08/2019. Página web: https://elpais.com/cultura/2017/06/07/actualidad/1496854639_809293.html

[43] (2017) Marcos, Ana / Marcial Pérez, David/ Koch, Tommaso. Latinoamérica se sumerge en el libro digital. Consulta: 08/08/2019. Página web: https://elpais.com/cultura/2017/06/07/actualidad/1496854639_809293.html

[44] (2015) Altares, Guillermo. El libro de papel resiste la avalancha digital. Consulta: 08/08/2019. Página web: https://elpais.com/cultura/2015/10/23/actualidad/1445623004_054856.html

[45] (2017) Kosh, Tommaso. Estados Unidos es el tercer mercado del libro digital en español. Consulta: 08/08/2019. Página web: https://elpais.com/cultura/2017/05/17/actualidad/1495028132_798123.amp.html

En Perú, según el estudio de Infoartes, de junio de 2016, realizado por el Ministerio de Cultura, se observa que desde el 2010 se nota la presencia de libros digitales o electrónicos, que tiene un aumento en los siguientes años, con un punto alto en 2013 con 259 títulos[46]. No obstante, según el estudio realizado por la Cámara Peruana del Libro, La participación de las obras registradas en formato digital es bastante baja en Perú si se le compara con la evolución que ha seguido América Latina, que para los mismos años evolucionó de 2%, a 9% y a 22%, respectivamente[47].

No obstante las cifras expuestas que denotan el crecimiento lento que aún tiene el sector digital en el libro, desde el año pasado hemos apostado y reforzado la promoción del libro peruano, a través de medios digitales especializados para la difusión del libro peruano; precisamente porque consideramos necesario potenciar este crecimiento y generar un alcance mayor entre la población y las nuevas tecnologías para la difusión de conocimientos literarios, artísticos y/o científico. La difusión del libro peruano en medios digitales involucran aquellas acciones de difusión, promoción, crítica y reseña del libro peruano, en formato escrito, audio y/o video, a través de medios digitales con dominio URL, tales como Apps, webs, blogs, redes sociales, entre otros.

En el mismo sentido, desde el componente de acceso al libro y la lectura; en el año 2018 la Biblioteca Nacional del Perú - BNP en alianza con la empresa Movistar, presentó el proyecto piloto de la "Biblioteca Digital del Perú", que busca acercar lo digital al ciudadano y fomentar la lectura a través de una plataforma de acceso y préstamo gratuito de más de 2,300 libros digitales, desde cualquier lugar del país y a través de un dispositivo conectado a Internet. Partiendo de este proyecto piloto, la BNP buscará definir un plan a largo plazo e implementar medidas para desarrollar el hábito lector en la población[48].

La conversión del libro a un soporte digital tiene diversos beneficios. Uno de ellos es, tomando en cuenta otros factores que deben ser analizados en cada contexto, contribuir a reducir costos y tiempos de distribución, usualmente elevados. Al respecto, Daniel Benchimol afirma para la revista Telos, revista de pensamiento sobre comunicación, tecnología y sociedad publicada por la fundación Telefónica, que el caso de Argentina es ilustrativo para evaluar el sobrecosto que representa, por ejemplo, enviar un libro al interior del país. Esto supone cargar al libro un costo incluso superior al precio de venta del mismo. En dicho artículo se resalta además que a este costo se puede sumar la ausencia de librerías y/o puntos de ventas en las ciudades más alejadas de los centros urbanos; lo que profundiza el acceso escaso y limitado por parte de la ciudadanía. Finalmente, otro beneficio tiene que ver con la exportación de los contenidos de un país a otro. Siendo esto costoso en tiempo y dinero para el libro físico, desde el libro digital se abren nuevas y mayores posibilidades[49].

Tomando como referencia la legislación comparada española podemos analizar de lo expuesto los aportes a la digitalización desde las disposiciones regulatorias, esto debido a que, a nivel de legislación latinoamericana (Colombia, Uruguay, Argentina y México); el desarrollo normativo aún no dispone medidas concretas. Lo antes

---

[46] (2016) Boletín Infoartes. Informe panorámico de las artes y las industrias culturales en el Perú. Página 8. Página web: http://www.infoartes.pe/wp- content/uploads/2016/06/Bolet%C3%ADn_Infoartes_N%C2%B01_Ed_junio_2016.pdf.

[47] (2017) Cámara Peruana del Libro (CPL). *Estudio diagnóstico del sector editorial del Perú.* noviembre de 2017.

[48] (2018) Biblioteca Nacional del Perú. BNP y Movistar presentan "BNP Digital", la primera biblioteca digital del Perú. Página web: https://www.bnp.gob.pe/bnp-y-movistar-presentan-bnp-digital-la-primera-biblioteca-digital-del-peru/

[49] (2016) Benchimol, Daniel. Revista de Pensamiento sobre Comunicación Tecnología y Sociedad. Fundación Telefónica. Artículo extraído del N° 104 de la revista Telos. Consulta: 08/08/2019. Página web: https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero104/#contenido

señalado podría deberse a la antigüedad de publicación de las normas relacionadas al libro y lectura, lo que no los exime de manejar distintas acciones a nivel de política nacional que promuevan esta conversión y acceso a la digitalización.

Al respecto, la Ley del Libro de España plantea la difusión del patrimonio bibliográfico a través de bibliotecas digitales, con aporte de las nuevas tecnologías, como un mecanismo de acceso con mayor facilidad al material cultural. Esta disposición debe ejecutarse a través de la cooperación entre la administración pública y agentes y entidades privadas.[50] Considerando lo señalado, en el inciso d) del artículo 13 se determina el acceso a la información digital a través de Internet o redes análogas en las bibliotecas públicas. Asimismo, el artículo 14 define como parte de las acciones el Sistema Español de Bibliotecas que debe promoverse la creación de bibliotecas digitales con accesibilidad en línea para todos, la digitalización de colecciones analógicas y la preservación y almacenamiento para evitar la pérdida de contenido[51].

De lo expuesto, debemos tener ciertas consideraciones en el tema. El artículo al que se hace referencia antes, descrito en la revista Telos, de un informe de estadísticas del año 2015 en América Latina, se considera que *"la conectividad es el segundo factor importante para evaluar la posible maduración del negocio editorial en el mundo digital a futuro. En América Latina, una media del 61 por ciento de la población posee conexión a Internet, destacando Argentina (con un 80 por ciento de penetración), Ecuador (84,9 por ciento) y Chile (72,3 por ciento)".* [52]

Partiendo de los puntos antes mencionados, es conveniente evaluar y desarrollar la conectividad y con ello el comercio electrónico, pilar fundamental para el crecimiento de la economía digital. Cómo lo señala el artículo antes expuesto:

"En varios países, como Argentina, Chile o Colombia, ya alcanza al 70 por ciento de los usuarios de Internet, y el mercado regional ya suma 60.000 millones de dólares anuales, con una tasa de crecimiento anual de un 17 por ciento de promedio (Infobae, 2016). Y esto sucede a pesar de las enormes dificultades que señalábamos al comienzo, como la complejidades de la logística de distribución interna, muchas veces con costos superiores al propio producto que se envía, y con tiempos de demora de entrega de más de una semana (panorama radicalmente diferente del que encontramos en EEUU o la UE).[53]"

América Latina debe contar con la participación del Estado en una labor de promotor de políticas específicas de fomento a la industria o bien generando condiciones para realizar actividades o acciones que el mismo proponga. Dos ejemplos a considerar en países latinoamericanos son los de Argentina y Uruguay que cuenta con planes de distribución de compra y distribución de netbooks en escuelas públicas para los alumnos, como el Plan Conectar Igualdad en Argentina o el Plan Ceibal en Uruguay.[54]

De lo expuesto, podemos determinar que la tendencia acerca del libro digital o electrónico está aumentando, lo que tendrá repercusiones en el país si este quiere

---

[50] Ley N° 10/2007 del 22 de junio de 2007. Ley de la Lectura, del libro y de las bibliotecas. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12351. Disposición VI.

[51] Ídem. Literal a), b) y c) del artículo 14.

[52] (2016) Benchimol, Daniel. *Revista de Pensamiento sobre Comunicación Tecnología y Sociedad.* Fundación Telefónica. Artículo extraído del N° 104 de la revista Telos. Consulta: 08/08/2019. Página web: https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero104/#contenido. Véase: Internet World Stats, estadísticas 2015 en América Latina. Véase:*http://www.internetworldstats.com/stats15.htm#south*

[53] Ídem.

[54] ídem. Página web: https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero104/#contenido. Véase: Programa Conectar Igualdad. Véase: http://www.conectarigualdad.gob.ar/ y Plan Ceibal. Véase: http://www.ceibal.edu.uy/

32

adaptarse a las tendencias y las nuevas tecnologías; pero el Perú tendrá que encontrar el mecanismo necesario para fortalecer y consolidar la figura del libro digital como una plataforma viable para el acceso y difusión de los contenidos nacionales[55].

El proyecto parte de la constatación de estos cambios. Por ello, desde una visión que incluye los desafíos actuales, y sobre todo futuros, para el sector; define e incorpora acciones para evidenciar y fortalecer el rol del soporte digital en el desarrollo de la industria y el acceso del libro y la lectura. Incluimos, para empezar, una definición del libro electrónico/digital/e-book cómo el *"Libro reproducido, distribuido o puesto a disposición por medios digitales a través de Internet u otras vías informáticas, así como a través de todo soporte conocido o por conocerse"*, que al igual que el libro físico requiere del desarrollo de las etapas del ecosistema para su fortalecimiento en el mercado.

Además de plantear el proyecto en función a considerar el libro tanto en su formato físico cómo digital, hemos planteado una disposición específica que resalte la importancia de promover el acceso a las nuevas tecnologías, lo que inicia con la implementación del componente digital de los espacios convencionales y no convencionales, generando condiciones de acuerdo a los criterios de accesibilidad, digitalización para el fomento de colecciones variadas y la preservación y almacenamiento del material digital en los soportes conocidos o por conocerse; lo que permite el acceso a información a través de Internet o las redes análogas que se pueden desarrollar, así como la formación del usuario para su mejor acceso.

Podemos sustentar estos desafíos con evidencia y experiencias actuales en nuestro país y la región. De hecho, nuestro sector, aun quizá de modo incipiente, ha empezado a mostrar iniciativas de producción, distribución y acceso al libro que involucran el soporte digital. Ello nos exige plantear mecanismos de fortalecimiento de la industria editorial y de mejora del acceso al libro y la lectura que contemple estos cambios.

c) La industria editorial peruana

En el año 2011, según un estudio elaborado por la Cámara Peruana del Libro en coordinación con CERLALC, el valor del mercado editorial en el Perú se ubicó en el rango de los 1,194 millones de soles -alrededor de 434 millones de dólares, a la tasa de cambio promedio de ese año. De este total, el 56% corresponde a producción nacional y el 44% restante a importaciones[56]. Ahora bien, no obstante, la estrechez del mercado lector peruano, los índices de publicación de títulos tuvieron un importante crecimiento gracias, en parte, a los beneficios tributarios implementados por la Ley N° 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura. Mientras que en el año 2000 el Perú registró un total de 2,001 títulos publicados, en el 2008 pasó de los 5 mil títulos. Finalmente, en el 2016, el país registró un total de 6,463 títulos; 5,642 impresos y 821 digitales.

Cuadro N° 7

Año	Impreso	Digital	Total
2000	1,984	17	2.001
2001	1,371	21	1.392

[55] (2016) Boletín Infoartes. Informe panorámico de las artes y las industrias culturales en el Perú. Página 8. Página web: http://www.infoartes.pe/wp- content/uploads/2016/06/Bolet%C3%ADn_Infoartes_N%C2%B01_Ed_junio_2016.pdf.

[56] (2017) Cámara Peruana del Libro-CERLALC. *Estudio diagnóstico del sector editorial del Perú.* Lima, página 10.

2002	1,593	6	1.599
2003	2,237	17	2.254
2004	2,997	17	3.014
2005	3,878	21	3.899
2006	4,083	60	4.143
2007	4,847	140	4.987
2008	5,037	195	5.232
2009	5,208	120	5.328
2010	5,96	71	6.031
2011	5,274	202	5.476
2012	5,695	260	5.955
2013	6,422	337	6.759
2014	5,698	454	6.152
2015	5,655	439	6.094
2016	5,642	821	6.463

Fuente: Agencia Peruana del ISBN. Elaboración: CERLALC.

En cuanto a departamentos en el Perú, en el año 2016 Lima registró un total de 5,800 títulos (90 %). Luego siguen Trujillo, Huancayo, Arequipa y Cusco, con 117, 101, 92 y 77 títulos, respectivamente (6 %). Otras ciudades registran menos de 30 títulos anuales; lo cual da cuenta de un crecimiento desigual y una necesaria apuesta por la descentralización.

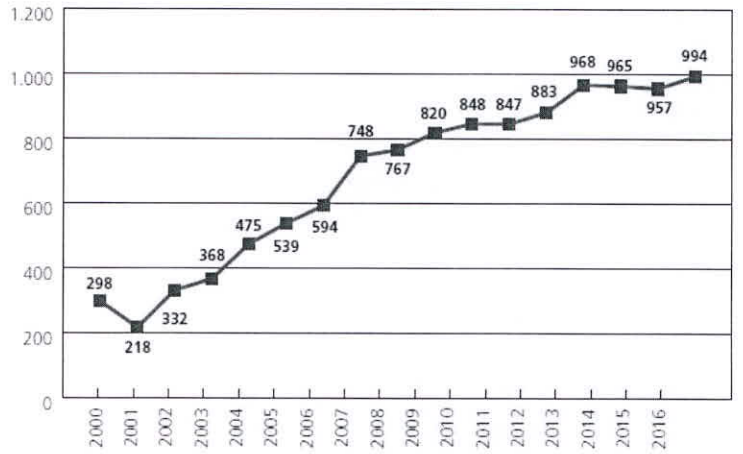
También ha crecido el número de agentes editores en el país. El concepto de agente editor involucra a todas las personas jurídicas y naturales que registraron obras en el ISBN. Incluye editoriales privadas, editoriales universitarias, editores-autores, entidades estatales y otros actores de la cadena -distribuidoras y empresas privadas cuya actividad principal no es la editorial. En el año 2000, el número de agentes que registraron obras en el ISBN fue de 298 y hacia mediados de la década pasada el número prácticamente se duplicó; para 2007 ya había llegado a 748. En 2016, 994 agentes editores registraron títulos en la agencia peruana del ISBN[57].

MINISTERIO DE CULTURA
Oficina General de Asesoría Jurídica

[57] (2017) Cámara Peruana del Libro-CERLALC 2017. *Estudio diagnóstico del sector editorial del Perú.* Lima, página 13.

Cuadro N° 8

Perú. Número de agentes editores que registraron obras en el ISBN
2000-2016



Fuente: elaborado por Cerlalc, con base en datos de la agencia peruana del ISBN.

El crecimiento del número total de agentes editores se explica por la disminución de las barreras de entrada al sector editorial, un marco normativo con beneficios tributarios pero también por el dinamismo creciente del sector en un contexto económico en crecimiento. Gracias a las innovaciones tecnológicas que simplifican muchas fases de la preprensa y la industria gráfica, personas naturales y otras entidades no especializadas en el campo del libro pueden incursionar en la actividad editorial. Este concepto incluye a autores-editores con publicaciones de poco tiraje. En el año 2016, 442 agentes editores fueron personas naturales y entidades no especializadas en el sector editorial o que carecen de la infraestructura empresarial propia del editor experto, lo cual da cuenta de un sector dinámico e inicial, pero a la vez con muchas oportunidades de crecimiento.

El crecimiento de los agentes editoriales no indica, sin embargo, que el mercado del libro tenga un techo determinado. En realidad, son más agentes que intervienen sobre un mercado que no puede crecer en demasía por los aún débiles hábitos de lectura y por un ecosistema que no se ha fortalecido en su integralidad. Sin una política promocional adecuada, no es posible ensanchar el mercado lector en términos reales.

Lo mismo puede comprobarse en el registro de títulos en el ISBN por parte de las editoriales vinculadas a instituciones de educación superior. Allí encontramos un total de 84 instituciones que registraron 3,270 títulos durante el período 2012-2016, con un promedio de 39 títulos por institución. Sin embargo, de esas 84 instituciones de educación superior, 28 registraron títulos en cada uno de los años del período, sumando un fondo editorial de 2,882 títulos y un promedio de 39 títulos por institución. En esta cifra final, la concentración es bastante alta: 8 instituciones han concentrado el 58 % del fondo editorial de 2,882 títulos registrado en el período. Pero estos son títulos que se enmarcan en las exigencias curriculares de estas instituciones y no inciden necesariamente en un incremento del hábito lector.

Respecto a los intercambios comerciales, se viene logrando un crecimiento sostenible en las exportaciones e importaciones de libros. Las exportaciones peruanas pasaron de representar el 3,8 % de las exportaciones de libros en América Latina el 2003 a representar el 7,4 % el 2016. El Perú pasó de exportar U$ 16,1 millones de dólares el 2003 a exportar U$ 22,4 millones de dólares el 2016, en tanto que, en este mismo año, la importación de libros alcanzó el valor de 69,8 US millones de dólares frente a los 31,8 millones de dólares del 2003. Si bien la balanza comercial en el rubro sigue

siendo negativa, este periodo denota un crecimiento sostenido en la circulación de bienes y servicios editoriales.

Desde un enfoque intercultural y de circulación de conocimientos de nuestra diversidad cultural y lingüística, se debe destacar la aparición de títulos registrados en quechua. Entre 2000 y 2009, solo 19 títulos fueron registrados en esa lengua nativa. Entre 2010 y 2016 el número de títulos registrados en quechua fue de 65.

Además, es destacable el crecimiento en la producción de libros digitales. En 2007, el 3,8 % de los títulos se registraban en formato electrónico. Para 2016, el indicador fue de 12,7 %[58]. Este sin embargo, como detallaremos, es un rubro por fortalecer.

Respecto a este punto, el mundo del libro está conformado, como ha sido señalado, por un sistema de actores interdependientes que conforman una cadena de valor o "ecosistema". Este ecosistema se ha ido reconfigurando sustancialmente en los últimos quince años; siendo uno de los cambios más importantes la irrupción del componente digital tanto en la creación, edición, desarrollo, edición, consumo y acceso al libro y la lectura. En breve, es posible afirmar que el soporte digital ha incorporado cambios o, cuando menos, nuevos componentes, en la forma en que se escriben, editan, distribuyen, promueven y comercializan los libros; así como las maneras en que estos son accedidos y consumidos.

Podemos sustentar estos desafíos con evidencia y experiencias actuales en nuestro país y la región. De hecho, nuestro sector, aun quizá de modo incipiente, ha empezado a mostrar iniciativas de producción, distribución y acceso al libro que involucran el soporte digital. Ello nos exige plantear mecanismos de fortalecimiento de la industria editorial y de mejora del acceso al libro y la lectura que contemple estos cambios.

Es necesario tomar como referencia mercados de industria editorial más desarrollados. Al respecto, un estudio publicado por CERLALC en el año 2017, indica que el libro digital ganó participación dentro de los títulos registrados para la región iberoamericana, afirmando que, *"por cada 100 libros registrados hubo 23 libros digitales, uno más que el año anterior. Los países que más libros digitales registraron fueron Brasil (21.519), México (7.774), Argentina (4.401) y Colombia (4.361)."*[59] Además, se indica que *"El 61% de las ventas de libros en formato digital de los editores latinoamericanos se realizaron dentro de los propios países de la región. El 39% restante en Estados Unidos (25%), España (8%), Europa (5%) y el resto del mundo (1%). Del 61% de ventas registradas en América Latina, casi el 40% se produjeron en México, lo que equivale al 24% del total de las ventas en el mundo."*[60] Además, países como España y México, y que cuentan con disposiciones normativas relativas al acceso e innovación de tecnologías en espacios de lectura convencionales.

Desde el desarrollo de la propia industria, un estudio reciente de la plataforma Bookwire, que reúne a más de 200 compañías pequeñas y medianas del sector editorial español; concluye que *"la recaudación por la venta de ebooks de las*

[58] (2017) Cámara Peruana del Libro-CERLALC. *Estudio diagnóstico del sector editorial del Perú.* Lima, página 27.

[59] (2017) Centro Regional para el Fomento del libro en América Latina y el Caribe (CERLALC). *El libro en cifras. Boletín estadístico del libro en Iberoamérica.* Página 11. Agosto 2017. Página web: http://www.cerlalc.org/wp-content/uploads/publicaciones/olb/PUBLICACIONES_OLB_El_libro_en_cifras_11_310817.pdf.

[60] Ídem. Página 13.

36

editoriales latinoamericanas creció un 110% entre 2015 y 2016".[61] Dicho estudio afirma que sus mercados principales son Estados Unidos, que supone el 25% del mercado para las editoriales latinoamericanas y España, con un 8%[62]. Además, según este mismo estudio, las editoriales latinoamericanas -principalmente la de países con una industria más fortalecida como México y Colombia- experimentan un crecimiento del 40% debido al aumento de la oferta de sus libros digitales y del catálogo para lectores de los principales mercados de habla hispana (México, Colombia, mercado hispano de EE.UU)[63].

d) La industria editorial peruana en América Latina

En el 2016, el Perú ha contribuido con el 3.4 % de la oferta total de títulos en América Latina. En el 2000, este indicador era todavía de 2.3 %. En el mismo año 2000, en América Latina se registró un promedio de 165 títulos diarios, de los cuales el 69 % pertenecía, en orden de importancia, a Brasil, México y Argentina. Las cifras para 2016 muestran un promedio regional de 549 títulos diarios, de los cuales el 75 % se genera en los mismos tres países. En el caso del Perú, el número de títulos registrados diariamente pasó de 4 a 17 entre 2000 y 2016. Un crecimiento interesante pero todavía muy lejano de Brasil, México y Argentina e incluso Colombia, un país de similar desarrollo relativo que el peruano. El registro diario de títulos bibliográficos en Colombia era de 17 títulos en el 2000 y pasó a 49 en el 2016, casi el triple del Perú[64].

El crecimiento de los agentes editores también se ha verificado en todos los países de América Latina. Las cifras del CERLALC para 2015 muestran que de 21,787 agentes que registraron títulos en el ISBN, 10,025 (46%) corresponde a personas naturales que podrían asumirse como autores-editores. A la vez que urge en América Latina realizar acciones de fomento del libro y la lectura de manera coordinada, la construcción de una oferta editorial sistemática —la construcción de un catálogo— es un elemento clave para dinamizar la actividad editorial, apuntando a incursionar de manera más competitiva en el mercado internacional[65].

1.5.2. Cifras acerca de la problemática del libro, la lectura y las bibliotecas en el Perú

Al respecto, es pertinente que se cuantifique la problemática antes señalada:

- Al 2016, se contabilizaron 12 mil autores, los cuales formaron parte del Registro ISBN, según cifras de Ministerio de Cultura-INFOARTES (2016).

- Respecto a la centralización de la producción con un total de 369 editoriales identificadas, se refuerza la idea a partir de evidenciar que la mayoría de las editoriales se encuentran en Lima (301) y el resto (68), de manera dispersa, se ubica en diversas regiones del país. Las regiones con más editoriales fuera de Lima son Arequipa (12), La Libertad (12) y Cusco (10).

- En la misma línea, se encuentra que la cantidad de libros producidos se concentra en Lima. Según el registro ISBN, del total de publicaciones (6463),

---

[61] (2017) Marcos, Ana / Marcial Pérez, David/ Koch, Tommaso. Latinoamérica se sumerge en el libro digital. Consulta: 08/08/2019. Página web: https://elpais.com/cultura/2017/06/07/actualidad/1496854639_809293.html

[62] Ídem.

[63] (2019) V Informe Bookwire.es 2019. Evolución del mercado digital (ebooks y audiolibros) en España y América Latina. Consulta: 08/08/2019. Página 6. Página web: https://cerlalc.org/wp-content/uploads/2019/05/70_InformeBookwire_2019.pdf.

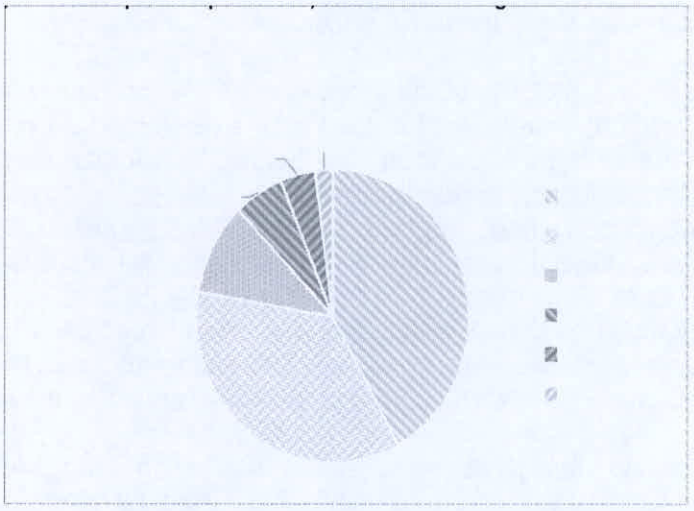
[64] Ídem. Página 36.

[65] Ídem. Página 15.

5,805 son producidas en Lima; mientras que 658 son elaboradas en otras regiones. Fuente: Registro ISBN, 2016.

- Uno de los indicadores que brinda una aproximación a la situación de los emprendimientos editoriales es la cantidad de títulos publicados. Ello posibilita dar cuenta de lo sostenible de su producción.

Cuadro N° 9



- Considerando lo anterior, al 2016, la distribución porcentual de número de editoriales según la cantidad de títulos publicados demuestra que hay un 42 % del total de editoriales que solo llegaron a publicar 1 libro. El segundo grupo cuantioso está compuesto por las editoriales que publicaron entre 2 y 7 libros: hay cerca de 235 editoriales, representando el 35.66 %. Solo el 2.12 % del total de editoriales logró publicar de 90 libros a más: es decir, 14 de 659 editoriales. Fuente: Registro ISBN – BNP, 2016.

- Con respecto a la cantidad de mediadores de lectura, se ha registrado 194 mediadores al 2018. De ese total, el 60.82 % de mediadores de lectura se concentran en Lima. De las 25 regiones, incluyendo Callao, no hay mediadores de lectura en 15 regiones: Cusco, Apurímac, Ancash, Huánuco, San Martín, Tumbes, Pasco, Ucayali, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Loreto, Moquegua, Puno y Tacna; es decir, en 60% del territorio nacional no se cuenta con mediadores de lectura que puedan fomentar la lectura y apoyen la facilitación al acceso al libro. Fuentes: Registro de mediadores de lectura – DLL, 2016, 2017 y 2018.

- Al 2016, según cifras de Registro Nacional de Municipalidades - RENAMU 2017, se da cuenta que hay 1,164 municipalidades que no cuentan con bibliotecas municipales, de un total de 1,850 alrededor en todo el país. Es decir, aproximadamente el 63 % de municipalidades no cuentan con una biblioteca municipal.

- Las regiones en donde hay más municipalidades con bibliotecas municipales son las siguientes: en Tumbes hay 12 municipalidades con bibliotecas municipales de un total de 13 municipios (es decir, cerca del 92 % del total); en Piura, 60 de 65 tienen bibliotecas (92 % del total); en el Callao, 5 de 7 municipalidades cuentan con bibliotecas (71 % del total); en Lambayeque, 28

38

de 38 tienen bibliotecas (74 % del total); finalmente, en Apurímac, 55 de 81 (68 % del total).

- Del otro lado, las regiones con menos municipios con bibliotecas municipales son la siguientes: en Madre de Dios, el 91 % de municipalidades (es decir, 10 de un total de 11) no cuenta con bibliotecas municipales; en Amazonas, el 89 % de municipios no tienen bibliotecas (es decir, 75 de 84 municipios); en Tacna, el 85 % de municipalidades (es decir, 23 de 27 municipios) no tiene bibliotecas; en Moquegua, 16 de 20 municipalidades no tienen ninguna biblioteca municipal, es decir cerca del 80 %; finalmente, en Ayacucho, 91 de 116 municipios no cuentan con ninguna biblioteca, es decir el 78 %.

- En Lima, también se evidencia una brecha en cuanto a la distribución de infraestructura: en Lima Metropolitana, se encuentra que los 32 distritos cuentan con al menos una biblioteca. Sin embargo, en distritos de otras provincias de Lima, 111 de 139 municipios no cuentan con ninguna biblioteca pública. Fuente: RENAMU, 2017.

- A nivel nacional, al 2018, se cuentan con 268 espacios de lectura, donde se realizan distintas actividades de fomento de lectura y acceso al libro. De las 25 regiones, incluyendo a la Provincia Constitucional del Callao, hay 8 regiones que no cuentan con ningún espacio de lectura: Cusco, Apurímac, Ancash, Huánuco, San Martín, Tumbes, Pasco y Ucayali.

- También, hay departamentos en los que hay solo 1 espacio de lectura: Ica, Madre de Dios, Moquegua y Tacna. Entre esas cuatro regiones, la cantidad de espacios de lectura con respecto al total representan el 1.49 %. Fuentes: Registro de Espacios y Mediadores de Lectura – DLL, 2016, 2017 y 2018.

- No se tiene información precisa que detalle la cantidad total de todos los puntos de venta de libros a nivel nacional. A pesar de que hay algunas fuentes como las del Ministerio de Cultura-Infoartes (2017), PRODUCE-Oficina de Estudios Económicos (2018) o el registro de librerías de la Ministerio de Cultura-DLL (2018), no se cuenta con información que distinga entre puntos de ventas propiamente de libros y otros que, además de vender libros, venda otros productos.

- Considerando ello, por ejemplo, según PRODUCE-Oficina de Estudios Económicos (2018), se tiene en cuenta los locales que tienen como actividad económica principal el CIIU 4761 (Venta al por menor de libros, periódicos y artículos de papelería en almacenes especializados), mostrando un crecimiento sostenido desde el 2011 al 2017: se pasa de 93 a 158 a nivel nacional, es decir habría ocurrido una variación porcentual del 70 %. Este dato no distingue entre puntos de venta que solo vende libros y otros que, además de vender libros, venden otros productos, lo cual dificulta determinar el valor real del número de librerías.

- En el caso del dato de Ministerio de Cultura-Infoartes (2017), solo se da cuenta del número de librerías en Lima: 241 puntos de ventas de libros. Sin embargo, no se sabe si solo se hace referencia a librerías o también contempla a otros negocios que venden no solo libros, sino otros productos. Además, solo se tendría el dato para Lima. Finalmente, según el registro de librerías de la Ministerio de Cultura-DLL (2018), se han registrado hasta el momento solo 22 librerías, ubicadas en Lima. Fuente: Ministerio de Cultura-Infoartes (2017),

PRODUCE-Oficina de Estudios Económicos (2018) o el registro de librerías de la Ministerio de Cultura-DLL (2018).

- Una manera de dar cuenta del bajo consumo del libro peruano en el extranjero es enfocarse en los eventos internacionales a través de los cuales el lector extranjero puede acceder a libros de producción peruana. En ese sentido, se ha identificado que Perú ha participado en 2 ferias durante el 2016 en Uruguay y Chile (Feria Internacional del Libro de Montevideo y Feria del Libro de Viña del Mar) y también 2 ferias en 2018 de Chile y México (Feria Internacional del Libro de Santiago y Feria Internacional del Libro Infantil y Juvenil).

- Esos eventos se enmarcan en un grupo de ferias internacionales del libro como Feria de Libro de Guadalajara, Feria de Libro de Buenos Aires, Feria de Libro de Bogotá, Feria de Libro de Santiago, Feria de Libro Infantil y Juvenil, Feria de Libro de Lima, Feria de Libro de Quito, Hay Festival, Feria de Editores (Argentina), La Furia del Libro (Chile). De acuerdo con ello, podría concluirse que Perú aún tiene una participación limitada, dado que solo participa, por año, en el 25% de eventos identificados como relevantes para la incursión de la producción del libro peruano, teniendo en cuenta la información tanto del 2016 como 2018. Fuente: Registros de DLL, 2016 y 2018.

- A partir de la ENAHO del 2004 al 2015, se estableció la relación entre el g*asto promedio por familia en libros* y el *valor promedio del libro por familia*. Con ello, se puede observar la diferencia entre el valor promedio que se le asigna, por la totalidad de familias, al precio de un libro y el gasto promedio real que se realiza por la compra de un libro. Así se hace posible "contrastar la existencia de una brecha entre el costo real de los libros y la percepción del valor de los libros por parte de los hogares". Del 2012 al 2016, se observa cómo se acorta la brecha entre gasto y valoración. Sin embargo, al 2017, habría aumentado la brecha, además de haber disminuido el gasto promedio y el valor estimado promedio.

- Al 2016, según información de la ENAHO 2016, se identificó que los quintiles de mayores ingresos realizaron gastos en libros muy superiores a los de las familias con menores ingresos. Dicho de otro modo, a nivel nacional, familias del quinto quintil gastaron 977,349 gastaron S/ 54 millones, mientras que las 1'054,457 familias del primer quintil gastaron S/ 15 millones en compra de libros.
  Fuentes: ENAHO, 2004-2017.

- Al no contarse con información que responda a herramientas estadísticas diseñadas adecuadamente y aplicadas de manera rigurosa y sistemática, para brindar información que dé una aproximación al estado actual del hábito lector se ha recurrido a encuestas como las de GFK del 2017.

- En los resultados de esa encuesta, se encuentra que la frecuencia de lectura de libros a nivel nacional se distribuye porcentualmente de la siguiente manera: los que afirman que *nunca leen al mes* representan el 19 %, es decir aproximadamente la quinta parte de la población no tendría el hábito de leer. Adicionalmente, el 23 % del total afirma leer m*enos de una vez por mes* y el *21 %, al menos una vez por mes*. Finalmente, casi el 37 % del total de la población (es decir, la tercera parte de la ciudadanía) afirma leer por lo menos una vez a la semana. De ese grupo, solo el 12 % acostumbra a leer todos o casi todos los días. Fuente: GFK, 2017.

- Según los resultados del XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, del 2017, aproximadamente, el 5,8 % de la población

40

no sabía leer ni escribir en español. Respecto al 2016, ha habido una reducción en 0,9 punto porcentual. La distribución porcentual del analfabetismo según sexo se divide de la siguiente manera: 8,7 % de hombres y 3 % de mujeres no saben leer ni escribir en español a nivel nacional.

- A nivel nacional, según área de residencia, se evidencia que hay una segunda brecha que se mantiene: en zonas rurales se concentra el 15.5 % del total de personas analfabetas; en zonas urbanas, el 3.5 % de toda la población aún analfabeta. Mientras tanto, en Lima, hay una tasa de analfabetismo de 1.9 % y en el resto del país, más bien, aumenta a 7.9 %, es decir, cuatro veces más que en la capital peruana.

  Fuente: Censo, 2017.

1.6. Relevancia de la continuidad de los beneficios tributarios en el tiempo

Según la BNP, entre los años 2010 y 2015 se expidieron 4,727 *Certificados de verificación de gastos* para Reintegro Tributario, lo cual constituye evidencia del importante uso de este beneficio entre los productores de libros en el Perú.

De acuerdo a un estudio elaborado por la Universidad del Pacífico, desde la publicación de la Ley N° 28086, los efectos económicos positivos que ha tenido la misma sobre la producción del país ha sido de U$ 2,012 millones de dólares, equivalente al 0.5 % del PBI del año 2013, frente a una pérdida en la recaudación de 176 millones de dólares americanos al 2015, diferencia que nos permite advertir el potencial de la industria en cuestión y que los beneficios tributarios debidamente regulados pueden sobrepasar los montos dejados de recaudar por la medida propuesta[66].

Por otro lado, es importante indicar que, según un reciente estudio desarrollado por la Cámara Peruana del Libro en coordinación con CERLALC[67], si bien existe una multiplicación del número total de agentes editores, de los 994 que registraron títulos en el 2016, solo 268 fueron editoriales comerciales. De estas, 146 editoriales registraron ese año menos de 5 títulos. De esta manera, se puede señalar que el sector editorial está conformado en su mayoría por pequeñas empresas, y solo a partir de una labor decidida de promoción, políticas, programas y acciones por parte del Estado, se podrá consolidar una industria editorial económica y culturalmente sólida y sostenible en el largo plazo.

Asimismo, la experiencia internacional demuestra procesos de transformación largos, donde leyes estables y duraderas son las que permiten un crecimiento sostenido de una industria editorial nacional. En el caso colombiano, su primera ley del libro se publicó en 1958, y esta ha venido siendo actualizada periódicamente hasta alcanzar la ley actual, cuya vigencia fue extendida el 2013 hasta el 2023.

En ese sentido, son tres los beneficios tributarios vigentes que este proyecto propone se debe continuar y mejorar:

Primero, la exoneración del Impuesto General a las Ventas[68], una medida común utilizada en la mayoría de legislaciones nacionales como mecanismo de promoción

---

[66] (2015) Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). "*Evaluación económica de la Ley N° 28086, Ley de Democratización del Libro y Fomento de la Lectura*" Informe Final.

[67] (2017) Cámara Peruana del Libro-CERLALC 2017. *Estudio diagnóstico del sector editorial del Perú.* Lima.

[68] Ley N° 28086, Ley de Democratización del Libro y del Fomento de la Lectura, Artículo 19.

411

de acceso al libro y fomento de lectura, debido a que la carga económica que se genera con el gravamen de impuesto lo soportan los consumidores, por lo que la exoneración del IGV resulta un incentivo para comprar y acceder al libro. En el caso de las importaciones, cabe destacar que el Acuerdo de Florencia, patrocinado por la UNESCO, tiene como objetivo facilitar la importación de objetos de carácter educativo, científico y cultural, para lo cual se recomienda la reducción de diversos obstáculos como los aranceles, impuestos, divisas y prácticas comerciales que se oponen a la libre circulación de dichos objetos. De esta manera, estimular que las organizaciones y los particulares puedan importarlos del extranjero con menos dificultad y a menor costo, y así *"garantizar la libre circulación de las ideas y el afianzamiento de la diversidad cultural"*[69].

Un ejemplo de beneficio tributario sobre el IGV puede apreciarse en la normativa colombiana, donde se señala que la importación de libros, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural estará exenta de todo arancel, mientras que "los libros, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, y los diarios y publicaciones periódicas, cualquiera sea su procedencia, continuarán exentos del impuesto sobre las ventas"[70]. Al respecto, el artículo 52° del *"Modelo de ley para el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas"* elaborado por el CERLAC, señala que *"La importación y exportación de libros no tendrán ningún impuesto, tasa o gravamen tributario"*. [71]

Segundo, el crédito tributario por reinversión[72]. Con este incentivo, las empresas que reinviertan su renta neta imponible, determinada de conformidad a la Ley del Impuesto a la Renta y su Reglamento, en bienes y servicios para el desarrollo de su propia actividad empresarial o en el establecimiento de otras empresas del rubro, tienen derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente a la tasa del impuesto a la renta vigente, aplicable sobre el monto reinvertido, de acuerdo a la ley.

Esto genera que más empresas tengan incentivos para seguir reinvirtiendo en el rubro, que como ya se ha señalado, dado que está en déficit, no resultaría de antemano atractivo para los inversores dada la poca rentabilidad y acceso a crédito que brindan los establecimientos e instituciones a las empresas del sector editorial. Es importante delimitar, adicional a lo señalado, que fortalece la generación de un proyecto integrado que genere continuidad en el tiempo, siendo además que el crédito otorgado puede no solo ser usado para sus actividades, sino además para que sigan reinvirtiendo en el rubro, lo cual genera una ganancia en el sector.

Finalmente, el reintegro tributario[73] consiste en la devolución del IGV consignado separadamente en los comprobantes de pago por las adquisiciones e importaciones de bienes de capital, materia prima, insumos, servicios de pre prensa electrónica y servicios gráficos destinados a la realización de los Proyectos Editoriales. Al respecto, según información de la BNP, en el año 2017 por concepto de certificados aprobados y emitidos para el proyecto editorial el monto acumulado es de S/ 34, 395, 952.23. Cabe resaltar que, en la actualidad, solo las grandes empresas acceden a este beneficio; lo cual busca ser enfrentado y superado en este proyecto de Ley.

---

[69] Acuerdo para la importación de objetos de carácter educativo, científico o cultural aprobado por la Conferencia General de la UNESCO en Florencia en 1950.

[70] Ley No. 98 de diciembre 22 de 1993. *"Por medio del cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano"*. https://camlibro.com.co/ley-del-libro/

[71] Ley Modelo para el Fomento de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas de CERLALC. https://cerlalc.org/wp-content/uploads/publicaciones/olb/PUBLICACIONES_OLB_Modelo-de-ley-para-el-fomento-de-la-lectura-el-libro-y-las-bibliotecas_V1_010611.pdf

[72] Ley N° 28086, Ley de Democratización del Libro y del Fomento de la Lectura, Artículo 18.

[73] Ley N° 28086, Ley de Democratización del Libro y del Fomento de la Lectura, Artículo 20.

42

Actualmente, exigir un monto mínimo para acceder a este beneficio resulta en un factor excluyente de muchas empresas editoriales del sector cabe indicar que solo es una minoría la que puede acceder a este beneficio y desarrollarse comercialmente bajo este ámbito. De manera que, en la nueva propuesta éste será mediante la acumulación de comprobantes de pago que se enmarca en una contabilidad sostenible y más real del sector editorial para que más empresas puedan acceder al beneficio, teniendo como propuesta la reintegro del I.G.V. Los bienes y servicios materia de este beneficio son los que se indica en el Anexo A del Reglamento de la Ley Nº 28086.

Cabe indicar que, en una investigación realizada por el diario Ojo Público[74], se determinó que la mayor exoneración de impuestos se concentraba en cinco sectores económicos "el 46,5 % (S/ 44.799 millones) de los S/ 93 mil millones que la Sunat dejó de cobrar en la última década. Ellas proceden de los siguientes rubros: agroexportación (21 %), educación (11 %), banca (9 %), hidrocarburos (3,9 %) y minería (1,6 %)". De lo expuesto, se señala que de los 78 beneficios tributarios que existen, la mayoría de ellos favorecen a los sectores agroexportador, educativo, bancario, petrolero y minero.

Al respecto, se consideraba que dicha cifra contrastaba radicalmente con el "5 % que representan las exoneraciones por Impuesto General a las Ventas (IGV) que se brindan para no encarecer el precio final de determinados bienes como la importación de medicamentos contra el cáncer, el VIH y la diabetes; la venta de libros, los pasajes de transporte público, los servicios que prestan las instituciones culturales o deportivas, entre otros."

Por todo ello, puede deducirse que la exoneración otorgada a la venta de libros no representa un índice alto de pérdida de tributos para el estado, por el contrario, refiere una cifra menor que genera ganancias sociales y económicas en tanto favorece la compra de libros para el consumidor y fortalece la industria editorial.

1.6.1. Reformulación de beneficios tributarios para el fomento de la actividad editorial

Los beneficios tributarios, tal y cómo están diseñados en la Ley vigente, Ley N° 28086, funcionan de la siguiente manera:

1) **Impuesto General a las Ventas:** Exoneración directa del Impuesto General a las Ventas a la importación y/o venta en el país de los libros y productos editoriales afines.
    - En el artículo 19 de la Ley, anexo B, de reglamento de la Ley N° 28086 se establece el listado de libros y productos editoriales afines que están exonerados del IGV.
        - Es importante considerar que están exoneradas las publicaciones periódicas con contenido científico, educativo o cultural.
        - **No están exoneradas** publicaciones que contengan fotonovelas, modas, juegos de azar y publicaciones pornográficas y sucedáneas.
2) **Reintegro tributario:** Los editores tienen derecho a un reintegro tributario, equivalente al Impuesto General a las Ventas consignado en comprobantes de pagos separados correspondientes a sus adquisiciones e importaciones de

[74] Recuperado de: *"Privilegios fiscales: Los millonarios impuestos que no cobra el Estado"*. 14 de noviembre de 2016. http://ojo-publico.com/320/los-millonarios-impuestos-que-no-cobra-el-estado

bienes de capital, materia prima, servicios de pre prensa electrónica y servicios gráficos.

- Este beneficio funciona con el proyecto editorial.
  - **Proyecto Editorial:** Plan de elaboración de uno o más libros, o productos editoriales afines, emprendido por una empresa editorial, acogiéndose a los alcances de la Ley.
- Se hace efectivo mediante notas de crédito negociable o cheques no negociables.
- Los bienes y servicios materia de este beneficio son los que se indica en el Anexo A que forma parte del Reglamento, que establece el listado de insumos y servicios. Ejemplo: Tipo y peso del papel, máquinas y aparatos, entre otros.
- La Biblioteca Nacional del Perú, a solicitud del sujeto del beneficio, deberá verificar si las importaciones o adquisiciones locales de los bienes y servicios mencionados. Debe informar a la SUNAT.
- SUNAT determina las formas, plazos y condiciones en coordinación con la BNP.
- Que el valor total del impuesto consignado en cada uno de los documentos que haya gravado la adquisición y/o importación del insumo, materia prima o el bien de capital y servicios según corresponda, no deberá ser inferior a 0.25 UIT.
- La Biblioteca Nacional del Perú deberá proporcionar al solicitante una certificación respecto a la verificación efectuada conforme a lo señalado en el párrafo anterior, dentro del plazo de 30 días hábiles, a efecto de que se pueda iniciar el trámite de reintegro ante la SUNAT.

3) **Crédito tributario por reinversión:** Los inversionistas que reinviertan total o parcialmente su renta neta imponible en bienes y servicios para el desarrollo de su propia actividad empresarial, sólo pueden estar referidos a la ejecución de actividades que conforman todas las fases de la industria editorial, así como la circulación del Libro y productos editoriales afines, o en el establecimiento de nuevas editoras, distribuidoras y librerías, actividad exclusiva: **edición, comercialización, exportación, importación o distribución de libros y PEA.**
   - La parte del crédito no utilizado no podrá aplicarse contra los pagos a cuenta ni de regularización del Impuesto a la Renta.
   - Se aprueba mediante Resolución Directoral Nacional de la Biblioteca Nacional del Perú y eso se presenta a la SUNAT.
   - El monto invertido deberá ser capitalizado como máximo en el ejercicio siguiente a aquel en que se efectúe la inversión debiendo formalizarse mediante escritura pública inscrita en el Registro Público correspondiente.
   - La Biblioteca Nacional del Perú deberá emitir la constancia de ejecución de los programas de reinversión en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles.

De lo definido según lo establecido en la norma, podemos evaluar que sólo dos de los beneficios tributarios, reintegro y crédito tributario por reinversión trabajan bajo la evaluación de la Biblioteca Nacional del Perú. En el proyecto de Ley se plantean prorrogar solo dos de los beneficios tributarios: exoneración de IGV y reintegro tributario con una excepción.

Al respecto, podemos señalar, que el primer beneficio indicado, **exoneración del Impuesto General a las Ventas** (se mantiene con la misma esencia en el proyecto de ley presentado), puede trabajar de manera directa con la SUNAT, esto debido a que, ya se viene realizando de esa manera, siendo que la aplicación es directa a la

44

venta. SUNAT es quien fiscaliza que los libros exonerados del IGV no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley N° 28086. A la fecha, puede mantenerse de esa manera, siendo que a través de la obligatoriedad del ISBN, ISSN, y las condiciones que impone el sector para fomentar la formalización mediante la acción de otorgar estímulos económicos; cada vez más empresas que quieren obtener los requisitos formales que exige la ley, siendo que esto les reporta un beneficio.

Cabe resaltar que para otorgar ambos beneficios referidos a la exoneración del Impuesto General a las Ventas el código tributario, aprobado por el Decreto Supremo N° 133 – 2013 – EF, Texto Único Ordenada del Código Tributario, señala lo siguiente:

> **"(4) NORMA VII: REGLAS GENERALES PARA LA DACIÓN DE EXONERACIONES, INCENTIVOS O BENEFICIOS TRIBUTARIOS**
>
> La dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, se sujetarán a las siguientes reglas:
>
> a) Deberá encontrarse sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos. Estos requisitos son de carácter concurrente.
>
> El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación de la propuesta legislativa.
>
> b) Deberá ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas. (...)
>
> Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.
>
> d) Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas. (...)".
>
> Para la aprobación de la prórroga se requiere necesariamente de la evaluación por parte del sector respectivo del impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, a través de factores o aspectos sociales, económicos, administrativos, su influencia respecto a las zonas, actividades o sujetos beneficiados, incremento de las inversiones y generación de empleo directo, así como el correspondiente costo fiscal, que sustente la necesidad de su permanencia. Esta evaluación deberá ser efectuada por lo menos un (1) año antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario. (...)"

En el caso presente, más adelante sustentamos el costo fiscal de la medida que no genera déficit presupuestario, siendo que en el marco macroeconómico multianual 2019-2022, el ingreso representaba menos del 1% del PBI en el Perú. Además se complementa con la idea de aplicar un ecosistema, donde la industria es un factor fundamental para generar uno de las acciones de incentivo al hábito lector.

Un segundo punto, se relaciona con el **reintegro tributario** establecido en la Ley N° 28086. Es preciso resaltar que en el proyecto de ley presentado, indicamos que se trata de una devolución del IGV.

Cabe indicar que a la fecha, el beneficio podría funcionar mediante una solicitud (formulario) que consigne los datos de la editorial, y verificar el listado de insumos y servicios por medio de la sub partidas nacionales, las cuales son información de acceso público detallada por la SUNAT. Además en plazo otorgado, en general no se cumple, por lo que los editores son perjudicados. Asimismo, el exigir un monto no inferior a 0.25 UIT, equivalente a 1 050 soles de Impuesto General a las Ventas y con un monto de aproximadamente S/ 6 883 soles, excluyen a la gran parte de editores; esto debido a que, los editores independientes (MYPES) producen tirajes entre 150 y 500 ejemplares por un título, siendo 500 excepcional, lo que equivale a máximo S/ 4 000 soles.

a) **Sobre los riesgos de eliminar los beneficios tributarios:**

- **Aumento del precio del libro.** La inversión en contenido de un libro, principalmente de escolar, es alto. Lo más costoso para un editor es generar contenido, ya que no sólo participa el creador en ello, sino que además se involucran a una serie de agentes (ilustrador, corrector, entre otros) que deben trabajar en ello. Por ello, si se eliminan los beneficios, el precio final al consumidor aumentará.
- **Acuerdos cerrados entre las grandes editoriales y las escuelas.** En los textos escolares, las escuelas privadas u otros agentes dedicados al libro se verán obligadas a negociar con las editoriales para bajar el costo y efectivamente negociarían con las editoriales con mayor poder de negociación, perjudicando una vez más a las PYMES. En el caso particular de los libros de texto, la eliminación de los beneficios implicaría un incremento en el costo de los libros lo cual repercute en el gasto que realiza el estado al comprar libros y sobretodo en los padres de familia de los colegios privados[75].
- **La evasión genera menor recaudación tributaria, o no es garantía de mayor recaudación.** Eliminar los beneficios tributarios no garantiza el incremento de la recaudación tributaria. Por el contrario gravar el sector podría desalentar la inversión privada, generar evasión, afectar la exportación y reducir finalmente la recaudación.
- **Disminución de la competitividad regional.** En un mercado que desde hace años es global antes que solo nacional; el nivel de competitividad de la producción nacional disminuiría de eliminarse los beneficios tributarios, ya que otros países que sí otorgan incentivos a su producción nacional; les permite reducir costos y repercute en el precio final de exportación[76].
- **Disminución de la producción de contenidos locales.** Afectando con ello la bibliodiversidad nacional o la producción en distintos géneros o lenguas.
- **Retroceso regional.** Seríamos el único país, junto con Chile que no tiene beneficios tributarios para el sector. No obstante, en el caso Chileno[77] no existen beneficios tributarios porque el Estado chileno ha asumido casi exclusivamente el financiamiento de la cultura y del arte, destinando un fondo de aproximadamente

[75] (2002) Saavedra, Jaime. *Financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias.* GRADE.
[76] (2017) CERLALC-CPL. *Estudio diagnóstico del sector editorial del Perú.* Cámara Peruana del Libro.
[77] (2015) Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. *Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020.* Chile.

46

14 millones de dólares otorgando estímulos. Además tiene un sistema de mecenazgo bastante desarrollado[78]. Además, la Presidencia del Consejo de CERLALC es ejercida por el Ministerio de Cultura del Perú hasta fin del 2019, lo que conlleva a que nos alineamos e impulsemos las políticas que se ejecutan a nivel de región para acceso al libro, fomento de la lectura y desarrollo del sector editorial.

- **Aumento de la informalidad.** Sin un sistema de acceso adecuado al libro y una industria fortalecida las personas acudirán a la piratería para acceder a los libros[79]. Antes de la vigencia de la Ley N° 28086, el porcentaje de informalidad era bastante elevado y, aunque no se tiene un estudio ad hoc, es claro que la industria se ha venido formalizando en los últimos años. De acuerdo al estudio de Casas, esta se estima como la brecha entre la demanda (consumo nacional e importaciones) y la oferta (producción nacional y exportaciones) de libros. De esta manera se obtiene que para el año 2013 el valor de la producción en el mercado informal es equivalente a 94 millones de dólares. Este decrecimiento de la informalidad se acentuó desde el 2005 y tuvo su mayor declive en el 2001, de alrededor de 200 por ciento.[80]

  Cambio de reglas súbitas: Eliminar los beneficios en medio de un año fiscal implica un cambio de reglas del mercado a todo un sector, sin ningún proceso de transformación paulatina; lo que implica riesgos directos en sus planeamientos anuales. Por ello el Proyecto plantea una ampliación de los beneficios por 3 años, que exija una medición de base y que luego de dicho marco temporal estos se optimicen de acuerdo a los resultados que se arrojen al finalizar los 3 años.

1.6.2. Legislación comparada del libro y la lectura en América Latina

a) Argentina: Ley del fomento del libro y la lectura[81]

En Argentina, la producción y comercialización de libros se encuentra exenta del Impuesto del Valor Agregado en todas sus etapas. Incluso se les otorga un beneficio a los autores que editen y/o comercialicen sus propios libros, quedando exentos de todo tipo de obligación tributaria directamente vinculada. Esto se condice con el alto apoyo del Estado al fomento de la industria editorial, para lo que mediante, dos artículos regulan lo siguiente:

> **"ARTICULO 18.** — El Estado nacional, previo dictamen de la Comisión Asesora del Libro, podrá adquirir no menos del cinco por ciento (5 %) de la primera edición de cada libro editado e impreso en el país, de autor argentino, que por su valor cultural o editorial enriquezca la bibliografía nacional.

---

[78] Es preciso señalar que los demás países de la región tienen beneficios tributarios adicionales a los fondos que poseen, resaltando la labor de promoción de México y Colombia, que tiene la mayor cantidad de exoneraciones y apoyos a la industria. Argentina se encuentra exenta en todas sus etapas, además el estado adquiere ejemplares para distribución en bibliotecas. Uruguay otorga créditos a las editoriales, beneficios estatales como red de radio y TV, tarifas de energía eléctrica, y beneficios a la exportación e importación.

[79] (2018) Casas, C. *Evaluación económica del Proyecto de Ley de Fomento de la Lectura, del Libro y de la Creación Literaria, Artística y Científica*. Universidad del Pacífico.

[80] (2015) Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). *"Evaluación económica del Proyecto de Ley de Fomento de la Lectura, del Libro y de la Creación Literaria, Artística y Científica"*.

[81] Ley 25.446. "Ley del Fomento del Libro y la Lectura". http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68006/norma.htm

ARTICULO 19. — La Ley de Presupuesto de la Nación contemplará anualmente la partida necesaria para cumplir con la función de fomento de la industria del libro, y el abastecimiento de material bibliográfico a las bibliotecas públicas, red de bibliotecas populares y alumnos de escasos recursos"

b) Chile: Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura – Ley N° 19.227[82]

En la legislación Chilena — Ley N° 19.227 —, en el artículo 9 del Título II – Del fomento del libro y la lectura—, se establece que tendrán derecho a gozar del sistema simplificado de reintegro tributario las mercancías clasificadas cuando las exportaciones cumplan con los requisitos y modalidades.
Asimismo, en el artículo 10 de la citada ley, se establece que los editores, distribuidores, libreros y otros vendedores por cuenta propia, del giro referido podrán rebajar para los efectos del Impuesto de Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, en un 25 % el valor de los libros en sus inventarios al término del segundo año, contando desde la fecha del primer registro contable de los correspondientes a una misma tirada, en un 50 % al término del tercer año y en un 75 % al término del cuarto.

c) Colombia: Ley de Democratización y fomento del libro colombiano – Ley N° 98-1993[83]

En Colombia se establecen diferentes beneficios tributarios, tales como las materias primas, que tienen una exoneración del pago de derechos arancelarios para-arancelarios, tasas, contribuciones o restricciones aduaneras de cualquier índole a la importación de papel que será destinado a la producción de libros o afines.
Respecto a la producción, se tiene un acceso a líneas de crédito del Instituto de Fomento Industrial, así como el Fondo Nacional de Garantías para los editores y exoneración del pago del impuesto a la renta sobre las regalías generadas por sus derechos de autor, para los creadores. Por otro lado, las empresas editoriales, que editaron e imprimieron en Colombia, gozaron de una exoneración del impuesto a la renta durante veinte (20) años, el cual tuvo un gran impacto en el crecimiento del sector editorial.
Asimismo, se establece que los libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, los diarios o publicaciones periódicas, cualquiera que sea su procedencia, continuarán exentos del impuesto sobre las ventas.

d) Brasil: Ley N° 10.753, de 30 de octubre de 2003 (Política Nacional de Libro)[84]

En Brasil se determina que el Poder Ejecutivo establecerá formas de financiamiento para las editoriales y para el sistema de distribución de libros, por medio de la creación de líneas de crédito específicas.

e) Bolivia: Ley del libro y la lectura Oscar Alfaro[85]

En Bolivia la importación de libros, periódicos y revistas en versión impresa, está exenta actualmente del Impuesto al Valor Agregado – IVA; así también, lo está la

[82] Ley N° 19.227 Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura. https://www.cultura.gob.cl/consulta-publica-fondo-libro-lectura/

[83] Ley No. 98 de diciembre 22 de 1993. *"Por medio del cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano"*. https://camlibro.com.co/ley-del-libro/

[84] Ley N° 10.753 del 30 de Octubre de 2003. *Política Nacional del Libro.* http://www.cultura.gov.br/

[85] Ley del Libro y la Lectura - Oscar Alfaro. http://www.minculturas.gob.bo/#

venta de libros de producción nacional e importados y de publicaciones oficiales realizadas por instituciones del Estado Plurinacional de Bolivia, en versión impresa.

f) Uruguay: Ley Nº 15.913, Ley del libro[86]

En Uruguay el libro tiene un interés superior, tanto es así, que en su legislación se declara de interés nacional la producción, impresión, edición, coedición, introducción, comercialización y difusión del libro. En virtud de esta declaración, se aplicarán medidas de asistencia crediticia directa, franquicias fiscales y otras facilidades, de acuerdo con la presente ley y su reglamentación. Asimismo, se encuentran exonerados los pagos por concepto de derecho de autor, la exportación e importación de libros, folletos y revistas, quedando incluso exentas las planchas y películas necesarias para la confección de libros. Así también, se brinda asistencia crediticia por medio de las instituciones bancarias oficiales a la producción y edición de libros en el país y todo el proceso que esto supone.

Se señala incluso en el artículo 10 de la ley del libro en Uruguay que "Los editores, libreros y empresas gráficas abonarán por consumo de energía para los servicios que presta la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas los cargos correspondientes a la tarifa que se aplique a los diarios, periódicos y talleres gráficos que editen los mismos"[87]
Adicional a las medidas señaladas, las tarifas postales serán más favorables para los libros, siempre que aquellos sean remitidos por sus editores, impresores, autores o libreros. Asimismo, la red estatal de radio y televisión, dentro de sus espacios destinados a publicidad, otorgará una reducción del 50 % de sus tarifas para la publicidad del libro.

Queda claro entonces que, a diferencia de la experiencia actual latinoamericana, Perú no cuenta con un sistema integral de promoción y fomento del libro y la lectura que abarque la totalidad de la cadena productiva y en este se incluyan beneficios tributarios como en la gran mayoría de países de la región.

1.6.3. Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe - CERLALC

Sobre lo expuesto, el CERLALC tiene un modelo legislativo basado en innumerables estudios que pone a disposición de los países para que estos puedan considerar una base que aporte al crecimiento del libro para toda Latinoamérica. Al respecto, en el capítulo I dedicado al fomento de la producción, exonera del impuesto y derechos de aduana a las importaciones de materias primas e insumos para la impresión o edición de libros. Esto se condice con la declaración de que mediante la exención sobre el impuesto a la renta se ha demostrado que resulta un estímulo eficaz para el desarrollo de la industria editorial, en particular para promover acciones de emprendimiento. Asimismo, señala que la exención del impuesto a las ventas es una de las más generalizadas medidas de promoción del libro y la lectura, ya que "*por ser un impuesto que recae directamente sobre el ingreso disponible de los consumidores, la eliminación del mismo se constituye en un estímulo a la compra*"[88].

[86] Ley Nº 15.913, Ley del libro. https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5173794.htm

[87] Ley Nº 15.913, Ley del libro. Artículo 10. https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5173794.htm

[88] Ley Modelo para el Fomento de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas de CERLALC. https://cerlalc.org/wp-content/uploads/publicaciones/olb/PUBLICACIONES_OLB_Modelo-de-ley-para-el-fomento-de-la-lectura-el-libro-y-las-bibliotecas_V1_010611.pdf

49

Cabe señalar que en América Latina la exoneración del impuesto a las ventas es una medida generalizada de promoción del libro y la lectura. La gran mayoría de países implementan este mecanismo. Esto debido a que, al ser un impuesto que recae directamente en el consumidor, se constituye como un estímulo a la compra. Se considera que la circulación del libro, sin gravámenes arancelarios u otras barreras administrativas, es uno de los grandes logros del sector. Se señala que "*aún en el caso de países que tienen aranceles planos (el mismo arancel para todos los productos importados), el libro es una excepción. Éste es un principio consagrado en el mundo, desde el Acuerdo de Florencia, y es uno de los motores para garantizar la libre circulación de las ideas y el afianzamiento de la diversidad cultural*".[89]

Desde un análisis realizado por CERLALC en octubre de 2017 al proyecto de ley aquí presentado, se señala, respecto a la creación literaria, que se podrían avanzar en incentivos equilibrados con los que se otorgan a la industria editorial, sugiriendo incluso que se brinde la exoneración de impuesto sobre la renta a las regalías por derecho de autor, ampliando el incentivo a la creación de obras tanto para libros impresos como en otros soportes.

1.7. Exposición de la propuesta

Nuestro país enfrenta el gran reto de contrarrestar los problemas sociales que traban su desarrollo cultural mediante un esfuerzo singular que potencie su identidad, su interculturalidad y la formación de lazos solidarios basados en valores. Para estos fines, es indispensable fortalecer el hábito de la lectura, impulsar la creatividad literaria y dar al público un mayor acceso a una oferta bibliográfica actual y variada.

El Proyecto de Ley de la Lectura y el Libro que proponemos beneficiará a toda la secuencia de actores, desde los autores hasta los editores y libreros, pasando por los comunicadores, educadores, promotores y los propios lectores y ciudadanía en general. Una ley de este tipo puede ser la base de un proceso de cambios sustanciales, tanto a nivel individual como en la sociedad en su conjunto, en sus dimensiones culturales, sociales, económica y educativa. Su finalidad principal será ayudar a todos los peruanos y peruanas a entender el libro y la lectura como un instrumento de desarrollo individual y social; como un medio para enfrentar los desafíos del mundo global actual donde la información está en el centro del desarrollo; como una posibilidad de un entendimiento más rico de nuestras vidas, un reencuentro más comprensivo con nuestro pasado, una mayor expectativa de futuro y un mejor conocimiento del mundo que nos rodea.

Este, por supuesto es un desafío del Estado peruano en su conjunto. No es suficiente mejorar los estándares de la calidad educativa para brindar oportunidades de desarrollo armónico e inclusivo a los jóvenes que cada año se asoman a la vida adulta. Se requiere un cambio de actitud en favor de la cultura creativa y el conocimiento que trascienda en la vida diaria. Escritores, artistas, comunicadores, educadores, agentes de la actividad editorial, junto con las instituciones del Estado y el público lector en general, requieren unir sus fuerzas para mejorar las condiciones de creación y distribución de textos, para mejorar el acceso al libro y la lectura y para revertir los índices de comprensión lectora, que son muy pobres en el conjunto de nuestra población, sobre todo en nuestros jóvenes. Si leer es el proceso de comprender un texto, es decir, de aprovechar y beneficiarse de su contenido, aprehendiendo perspectivas más amplias de conocimientos, sensibilidad y experiencias, hay una infinidad de peruanos que aún se mantienen alejados de esta inmensa ventaja para mejorar la calidad de sus vidas.

[89] Ídem. Página 52.

50

Con la promulgación de la Ley N° 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura, en octubre de 2003, se dio inicio a un nuevo proceso en lo que se refiere a la promoción del hábito de leer y experimentar la cultura del libro. Persistir en este esfuerzo nos permitirá no solo mejorar los resultados de las pruebas PISA —que ubican a los estudiantes peruanos en los últimos lugares en comprensión lectora a nivel internacional—, sino empezar a revertir muchos de los problemas sociales y políticos que tanto nos afectan, como la corrupción y la violencia de género, cuya raíz no es otra que la pérdida de valores y el desamor hacia la creatividad y el conocimiento.

En octubre próximo llegarán además a su fin las exoneraciones y beneficios otorgados a la industria cultural del libro por la Ley N° 28086. Al interrumpirse estas ventajas, los libros se encarecerán. La producción del libro escolar y académico también será afectada. Es indispensable evitar que esto ocurra. Pero ya no se trata solamente de que se renueven estos beneficios. Es el momento de contar con una nueva ley que mejore y consolide el camino iniciado con la Ley N° 28086 de modo orgánico. Eso es lo que propone el presente proyecto de Ley.

Como se señaló, el problema público a atender es el limitado acceso al libro y a la lectura. Este podrá atenderse mediante el fortalecimiento de todos los agentes del Ecosistema de la lectura y del libro, ya que en estos recae la responsabilidad de ofrecer más títulos a los lectores y de fortalecer sus hábitos de lectura. Para que un Ecosistema se mantenga equilibrado, requiere de agentes competentes y desarrollados. Considerando ello, se prevén cinco ejes de trabajo:

1. Incentivar la creación literaria, artística y científica partiendo del enfoque intercultural, en especial en lenguas indígenas u originarias.
2. Fomentar la producción y circulación del libro nacional.
3. Garantizar el acceso al libro y al producto editorial afín, a través de un sistema de gestión de accesibilidad universal y con enfoque intercultural.
4. Garantizar el acceso a la lectura e impulsar el hábito lector.
5. Promover la gestión de la información en torno al Ecosistema de la lectura y del libro.

A partir de cada eje se expondrá la situación actual y aquello qué se busca realizar para cambiar la misma y el problema público identificado:

- Incentivo de la creación literaria, artística y científica con enfoque intercultural, en especial en lenguas indígenas u originarias

El concepto de bibliodiversidad surge como respuesta a una oferta de libros homogénea; esto es, que no rescata, visibiliza ni promueve la diversidad de saberes y conocimientos necesarios en el mundo actual; aquí traducidos al formato libro o texto. La bibliodiversidad promueve diversidad respecto del tipo de libro (formativo, informativo o de entretenimiento), del público al que va dirigido (niños, jóvenes, adultos, etc.), del género literario y de la lengua en la que está escrito, lo que además garantiza el derecho constitucional a la participación adecuada en la cultura, desde nuestros diversos saberes, conocimientos y lenguas. Entre otros aspectos, el limitado acceso al libro refiere que existe una demanda de libros no satisfecha por su escasa diversidad. Para atender esa demanda, es necesario promover mejores condiciones para la creación y acceso de obras que respondan a la bibliodiversidad que debe sostener nuestra sociedad en este caso en el Ecosistema de la lectura y del libro.

- Fomento de la producción y circulación del libro nacional

51

Las cadenas de valor permiten describir el desarrollo de las actividades que una organización empresarial realiza para generar valor al producto final que ofrece. Con ello, es posible identificar posibilidades de mejora de las actividades. En el caso del libro, la cadena de valor incluye, como mínimo, las etapas de creación, producción y circulación. Como se mencionó, el limitado acceso al libro también refiere al nivel de la oferta actual. El fomento de la producción y circulación del libro implica la promoción de las actividades que esta involucre. La mejora de procesos y el fortalecimiento de capacidades supondrán una mejora de la oferta y la competitividad del sector en contextos nacionales e internacionales.

- Acceso al libro y al producto editorial afín, a través de un sistema de gestión de accesibilidad universal y con enfoque intercultural

Otro aspecto del acceso al libro está vinculado con el acercamiento al libro físico o digital. Es decir, las oportunidades que existen para que los lectores puedan llegar a libros que ya existen. El acceso se puede dar mediante la compra de libros o el préstamo en espacio de lectura. El problema radica en que existen pocas librerías y lugares de comercialización, además de la falta servicios especializados para la venta de libros. Por otro lado, los espacios de lectura (bibliotecas y espacios no convencionales) son insuficientes o, por distintos motivos, el servicio es deficiente (infraestructura y mobiliario inadecuado, colecciones no renovadas, personal no capacitado, desconocimiento de públicos lectores, etc.)

El limitado acceso se soluciona, parcialmente, con más lugares de comercialización de libros y con espacios de lectura (bibliotecas y espacios no convencionales) idóneos para brindar servicios de calidad. Ello incluye accesibilidad universal, que permita a las personas con discapacidad acceder a libro y lectura, en igualdad de condiciones que las demás personas, y un enfoque intercultural que proteja y valore la diversidad cultural del país, así como un adecuado equipamiento y gestión de dichos espacios.

La accesibilidad universal cobra especial relevancia para garantizar el acceso al libro y la lectura por parte de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que las demás personas.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad concibe la accesibilidad como un principio que deben cumplir los entornos, productos y servicios para permitir el acceso por parte de las personas con discapacidad de forma independiente; y la legislación peruana, a través de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, además de reconocer la accesibilidad como un derecho, para hacerlo efectivo establece como obligación del Estado garantizar a dicha población el acceso y la libertad de elección respecto a los distintos formatos y medios utilizables[1] que requieran para su comunicación y entendimiento.

A tal efecto, se deberá tener en cuenta la identificación y eliminación de las barreras que impiden a las personas con discapacidad el acceso al libro y a la lectura, y procurar que estos (ya sea que se presenten a través de medios físicos o digitales) utilicen los formatos o medios adecuados que permitan el uso y disfrute por parte de dicha población de la manera más autónoma posible.

- Acceso a la lectura e impulso del hábito lector

El acceso a la lectura implica el ejercicio de la actividad sin barreras estructurales, de modo que el lector disfrute de la misma y construya un hábito lector. En caso existan dificultades, se debe contar; entre otros puntos referidos, con intermediarios que faciliten y promuevan la lectura como el caso de los mediadores de lectura. Como se

52

ha referido anteriormente, más lectores y un mayor consumo de libro contribuyen al desarrollo individual y social. Esta es una tarea que compete a distintas instancias y niveles de gobierno así como a la sociedad civil y sector privado.

- Promoción de la gestión de la información en torno al Ecosistema de la lectura y del libro.

El limitado acceso al libro y a la lectura también se asienta en la deficiente gestión de la información que se tiene sobre el Ecosistema de la Lectura y del Libro. Aun cuando se cuenta cada vez más con mayor información relevante del sector; todavía urge desarrollar Sin información actualizada de modo de identificar sostenidamente los problemas del sector; y, con ello, implementar acciones para resolverlos en el mediano y largo plazo. La falta de información precisa y actualizada sobre producción, lectoría, consumo, el estado de bibliotecas y espacios no convencionales de lectura, la cantidad de lugares de comercialización que existen, o la oferta editorial en el país, entre otros; abona la brecha en la producción y el acceso al libro y a la lectura y a una política pública basada en una necesaria línea de base integral.

1.7.1. Asignación presupuestal

El Ministerio de Cultura se encuentra autorizado a implementar acciones y otorgar estímulos económicos a personas naturales o jurídicas de derecho privado que sean agentes del Ecosistema del Libro y la Lectura. Los estímulos se concederán con cargo a los recursos de su presupuesto anual institucional, asignando para ello un mínimo de S/ 16 000 000, 00 (DIECISEIS MILLONES Y 00/100 SOLES), sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, pudiéndose disponer de hasta diez por ciento (10 %) de esta asignación para la administración del otorgamiento de estímulos. Asimismo, para el financiamiento de actividades vinculadas al fomento de la lectura y el libro, propuestas y ejecutadas por el Ministerio de Cultura. El Ministerio de Cultura realizará la ejecución abarcando los siguientes fines:

1. Creación, producción y circulación de libros.
2. Fortalecimiento de capacidades de agentes del Ecosistema de la lectura y del libro.
3. Creación, implementación y/o mejora de espacios de lectura, considerando los elementos detallados en los artículos 23 y 24 de la presente Ley.
4. Adquisición, actualización y valoración de colecciones de bibliotecas alineadas al Sistema Nacional de Bibliotecas y de espacios no convencionales de lectura.
5. Creación y/o reforzamiento del hábito lector, en especial a través del uso de nuevas tecnologías.
6. Reconocimiento social y/o económico a agentes del Ecosistema de la lectura y del libro.
7. Proyectos de innovación, investigación, estudios, informes u otros documentos en torno a la lectura y el libro.
8. Encuesta de lectura a nivel nacional u otros instrumentos de gestión de información.
9. Otros que se establezcan en el Reglamento de la Ley de la Lectura y el Libro.

1.7.2. Propuesta de los artículos en relación a los beneficios tributarios

a) El primer beneficios es la Exoneración del IGV a la venta e importación de libros:

"Prorrogase por tres (3) años la exoneración del Impuesto General a las Ventas a la importación y/o venta en el país de los libros y productos editoriales afines a que se refiere el artículo 19 de la Ley Nº 28086, Ley de Democratización del Libro y de

Fomento de la Lectura. Dicha prórroga regirá a partir del día siguiente del vencimiento del plazo establecido en la Ley 30853."

Este beneficio tributario consiste básicamente en que, en la venta de un libro, este hecho no esté gravado con el I.G.V., con alcance a todo el público en general, sin excepción. En el Reglamento se especifica cuáles bienes tienen el alcance de la ley y cuáles no. Este beneficio se aplica sobre la venta final, beneficiando al consumidor. Tiene efecto directo en la Circulación del libro, el Acceso del libro y el Acceso a la lectura.

b) El segundo beneficio es el reintegro del I.G.V.:

"Prorrogase por tres (3) años para los editores de libros cuyos ingresos netos anuales sean hasta 150 UIT el reintegro tributario del Impuesto General a las Ventas a que se refiere el artículo 20 de la Ley Nº 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura. Dicha prórroga regirá a partir del día siguiente del vencimiento del plazo establecido en la Ley 30853." .

La Ley actual plantea este mecanismo como reintegro tributario. Consiste en la devolución del IGV consignado separadamente en los comprobantes de pago por las adquisiciones e importaciones de bienes de capital, materia prima, insumos, servicios de pre prensa electrónica y servicios gráficos destinados a la realización de los Proyectos Editoriales (proyectos de edición de un libro). El problema actual es que el monto exigido actualmente para presentar los comprobantes de pago es alto, de manera que los pequeños editores no acceden al beneficio. El incentivo plantea que no exista un monto y que la devolución se dé mediante la acumulación de comprobantes.

1.8. Análisis del contenido de la parte dispositiva

El proyecto de ley se organiza de la siguiente manera:

- Cinco Títulos con un total de 31 artículos
- Cuatro Disposiciones Complementarias Finales
- Una Disposición Complementaria Modificatoria
- Única Disposición Complementaria Derogatoria
- Un Anexo

La parte sustantiva del Proyecto de Ley está conformado por cinco títulos, el primero con las disposiciones generales (objeto, finalidad, ámbito de aplicación, etc.) y los otros cuatro con las disposiciones que desarrollan las medidas propuestas para cada eje de trabajo.

- Título I: Disposiciones Generales

Se establece el punto de partida de toda la norma. Se define qué se pretende regular, para qué y a quiénes es aplicable la norma. Se precisa qué entidades están a cargo del cumplimiento de la norma y las competencias de cada una de ellas.

En primer lugar, se reconoce al Ministerio de Cultura como ente rector en materia de fomento de la cadena de producción y circulación del libro y del acceso al libro y a la lectura, y se le encarga el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de una

54

Política Nacional en torno a la lectura y al libro. Por su parte, a los Gobiernos Regionales y Locales se les establece como responsables de realizar acciones en las mismas materias, conforme a la política que formule el Ministerio, para lo cual deben incluir acciones estratégicas en sus Planes de Desarrollo Concertado y otros instrumentos.

Al respecto, se debe señalar que lo dispuesto complementa lo establecido por la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, la cual señala que el Ministerio de Cultura comparte funciones con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para "Fomentar la creación científica y literaria, la lectura y el conocimiento del patrimonio bibliográfico y documental de la Nación, promoviendo el desarrollo y protección de la industria editorial del libro y los productos editoriales afines, como estímulos que propicien y difundan la creatividad intelectual, el conocimiento y la cultura".

Es preciso resaltar, que una de las iniciativas de la propuesta, es fortalecer la participación de los Gobiernos Regionales y Locales como entidades básicas de la organización territorial del Estado, generando la participación de las personas en los asuntos públicos de protección de sus intereses a nivel territorial. Los Gobiernos Regionales, según lo dispuesto en la Ley N° 27867, tienen por finalidad fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizando el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes. Los Gobiernos Locales, según lo dispuesto en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público. Se debe indicar que ambos gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Al respecto, el marco legal señala, en el artículo 5 de la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, lo siguiente: "La misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región".

Resalta lo dispuesto en el artículo VI de la Ley N° 27972, que regula la función de promoción del desarrollo económico local, indicando que los gobiernos locales "promueven el desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones".

Por otro lado, en el marco del artículo VIII del título preliminar de la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, (en adelante, Ley de Municipalidades), se establece lo siguiente: "Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio. Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo".

A su vez, el inciso 9 del artículo 82 de la Ley Nº 27972, Ley de Municipalidades, dispone la obligación de las Municipalidades, en materia de educación, cultura, deportes y recreación, tienen como competencias y funciones específicas

compartidas con el gobierno nacional y el regional las siguientes: "Promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad"

- Título II: Actividad editorial

Este título se divide en cuatro capítulos. El primero establece disposiciones aplicables a todas las etapas de la cadena de valor del libro, y los siguientes tres contienen disposiciones específicas para cada etapa de la cadena (creación, producción editorial, y circulación). Como ya se mencionó, fortalecer la industria editorial es sustancial para erradicar el problema del limitado acceso al libro y a la lectura porque su desarrollo implica una mejora en la oferta y eso acerca al lector; siendo dos caras de una misma moneda.

En el primer capítulo se define el concepto de cadena de valor y se reconocen las etapas que, como mínimo, conforman la cadena de valor del libro. El uso de este concepto permite desagregar la industria editorial en etapas y con ello poder establecer medidas específicas e idóneas para el desarrollo de cada una de ellas.

Asimismo, se establece el deber del Estado de promover el fortalecimiento de capacidades de todos los agentes involucrados en la cadena de producción y circulación del libro, así como la asociatividad y buenas prácticas entre los mismos. Esto permitirá que los agentes amplíen sus conocimientos y mejoren los procesos a su cargo, incrementando la producción y calidad de los productos. Por último, se dispone que los Gobiernos Regionales y Locales implementen mecanismos para fomentar la cadena de producción y circulación del libro, considerando las características de la industria de su jurisdicción.

En el segundo capítulo se resalta la importancia de la investigación y la creación intelectual, se establece que el Ministerio de Cultura formulará lineamientos para su promoción y reconocimiento, y los Gobiernos Regionales y Locales implementarán medidas acordes a dichos lineamientos. Además, considerando que la escritura es el oficio de los autores, se propone que las regalías que los mismos reciben por la explotación de sus obras sean consideradas renta de trabajo, por constituir su sustento económico.

En el tercer capítulo se recogen medidas para la promoción de la producción editorial, tanto para el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales, en especial, en regiones distintas a Lima, como para el fortalecimiento de emprendimientos vigentes, mediante el uso de nuevas tecnologías y con el apoyo del Ministerio de Producción y los Gobiernos Regionales y Locales. Se replica la disposición que habilita a entidades del Estado a gestionar fondos editoriales revolventes, en tanto ha facilitado su administración en los últimos años y, como consecuencia, se han realizado publicaciones que contribuyen al desarrollo de la oferta editorial nacional.

En el cuarto capítulo se destaca la relevancia de realizar acciones de circulación del libro, así como del rol del librero, omitido en la normativa vigente. Para ambos casos, se dispone que el Ministerio de Cultura establezca lineamientos para su fomento y que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales implementen medidas dentro de dicho marco. A nivel internacional, se propone que el Ministerio de Cultura coordine con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores para que se promueva la presencia de representantes del sector editorial en espacios internacionales, a fin de incrementar la demanda extranjera de la producción nacional.

50

- Título III: Acceso al libro y a la lectura y al producto editorial afín

El título regula las medidas con las que se busca acercar al lector al libro y contribuir en el desarrollo de su hábito lector.

Se definen los elementos o componentes mínimos con los que deben contar los espacios de lectura, tanto bibliotecas como espacios no convencionales. Esto resulta importante porque la experiencia ha demostrado que no basta con infraestructura, se requiere de otros aspectos para garantizar un servicio de calidad que le permita el acercamiento del lector con el libro.

Con relación a la lectura, se introduce el rol del mediador de lectura, reconociendo su labor y promoviendo su capacitación. Asimismo, se dispone que el Ministerio de Cultura dicte los lineamientos para el fomento de la lectura y los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales implementen acciones acordes a los mismos.

- Títulos IV: Medidas transversales

Asígnese al Ministerio de Cultura un monto de S/ 16 000 000, 00 (DIECISEIS MILLONES Y 00/100 SOLES), sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, pudiéndose disponer de hasta diez por ciento (10%) de esta asignación para gastos administrativos, para el financiamiento de actividades y estímulos económicos vinculados al fomento del lectura y el libro.

Autorícese al Ministerio de Cultura a financiar actividades vinculadas al fomento de la lectura y el libro, propuestos y ejecutados por la misma institución, así como al otorgamiento de estímulos económicos a personas naturales o jurídicas de derecho privado y público que participen del Ecosistema de la Lectura y del Libro.

El Ministerio de Cultura realiza la ejecución de actividades y de estímulos económicos de manera concursables y no concursables, con énfasis en los siguientes fines:

1. Creación, producción y circulación de libros.
2. Fortalecimiento de capacidades de agentes del Ecosistema de la lectura y del libro.
3. Creación, implementación y/o mejora de espacios de lectura, considerando los elementos detallados en la presente Ley.
4. Adquisición, actualización y valoración de colecciones de bibliotecas alineadas al Sistema Nacional de Bibliotecas y de espacios no convencionales de lectura.
5. Creación y/o reforzamiento del hábito lector, en especial a través del uso de nuevas tecnologías.
6. Reconocimiento social y/o económico a agentes del Ecosistema de la lectura y del libro.
7. Proyectos de innovación, investigación, estudios, informes u otros documentos en torno a la lectura y el libro.
8. Encuesta de lectura a nivel nacional.

- Disposiciones complementarias finales

Está el mandato de aprobar un reglamento y cinco disposiciones que por su naturaleza y contenido no se estima pertinente ubicarlas en el texto normativo pues constituirían un régimen jurídico especial que no perdurará en el tiempo.

Adicional a los distintos articulados del Proyecto de Ley que incluye al libro digital, se propone la incorporación de una disposición transitoria la cual señala lo siguiente:

> "**Disposición complementaria. Del acceso a la lectura, al libro y a las bibliotecas digitales.**
>
> El Ministerio de Cultura, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, promueve la creación de bibliotecas públicas digitales, o plataformas y espacios no convencionales de lectura que incluyan el componente digital; de acuerdo a los criterios de accesibilidad, digitalización, considerando colecciones bibliodiversas y la preservación y almacenamiento del material digital en los soportes conocidos o por conocerse, permitiendo el acceso al usuario a la información a través de Internet o las redes análogas."

- Disposiciones complementarias transitorias

Las disposiciones crean un régimen especial de transición para los agentes que hasta octubre de 2019 accedieron a los beneficios tributarios creados mediante Ley N° 28086. Los motivos para incluir este régimen son:

- Los beneficios se crearon en el año 2003, sin contar con una línea base a partir de la cual se midiera su impacto. En ese momento no existía el Ministerio de Cultura, por lo que el Ministerio de Economía y Finanzas debió liderar esa tarea. Sin embargo, a la fecha, la información con la que se cuenta no termina de ser precisa, por lo que resulta necesario ampliar el plazo de evaluación y realizar una medición coordinada que permita en el futuro tomar una decisión sobre el futuro de los beneficios tributarios.
- La regulación de los beneficios tributarios resultaba ajena y engorrosa para los agentes interesados en acceder a los beneficios. Un mayor ámbito de estudio permitirá una mejor evaluación del impacto de los beneficios, caso contrario, se podría concluir que los beneficios no contribuyen al desarrollo del sector solo porque su aplicación resultó inviable.
- El empleo de beneficios tributarios para el fomento de industrias creativas, en especial de la editorial, es una práctica regular en el extranjero y reconocida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

En base a ello, el proyecto de ley presenta ajustes a los beneficios vigentes y amplía su vigencia por el período máximo de tres años, acorde al Código Tributario. Los beneficios tributarios son los siguientes:

- Reintegro del Impuesto General a las Ventas
- Exoneración del Impuesto General a las Ventas a la venta e importación

1.8.1. Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

Se Incorporan los artículos 1A y 2A a la Ley Nº 30034, Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas, que aplican los estándares de calidad para bibliotecas; así como se plantean ejes de trabajo del Sistema Nacional de Bibliotecas.

Se agrega una disposición complementaria derogatoria dónde se derogan los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 y las disposiciones finales y transitorias de la Ley N° 28086 - Ley de democratización del libro y de fomento de la lectura; con excepción de las disposiciones que resulten

58

necesarias para la aplicación de los beneficios tributarios a que se refieren los artículo 19 y 20 de la Ley N° 28086, los cuales serán utilizados únicamente para fines tributarios.

1.9. Análisis Costo Beneficio de los beneficios tributarios[90]

El objetivo del presente documento es evaluar la rentabilidad económica para el país del nuevo Proyecto de Ley mencionado. En este ejercicio se ven los efectos de la exoneración del IGV. Para ello, se estimaron los flujos de cajas usando la información durante el periodo 2011-2015, en el que la Ley del libro estuvo vigente. La evidencia muestra que el proyecto es rentable y promueve la creación de nuevos puestos de trabajo en la economía.

1.9.1. Beneficios Económicos

Para el cálculo de los beneficios económicos se consideró el cambio anual en la producción, para capturar el efecto positivo en la oferta del sector editorial generado por la implementación de la Ley de libro. Para ello, se estimó la oferta nacional de libros en soles.

Tabla 1: Oferta Nacional de libros (En soles)

Años	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Importaciones	176,515,328	175,881,648	183,733,025	215,093,905	235,369,406	268,126,431
Producción Total	228,304,072	261,591,015	282,957,975	310,290,379	361,497,546	381,364,705
Total Oferta	**404,819,400**	**437,472,663**	**466,691,000**	**525,384,284**	**596,866,952**	**649,491,136**

Fuente: Ministerio de la Producción (2015); Trade Map, UN COMTRADE & INEI (2008). Elaboración Propia

Para calcular el beneficio económico, se utilizaron los multiplicadores de la producción estimados bajo la metodología de la Matriz Insumo-Producto[91], correspondiente a dos sectores: Edición impresa y en línea (3.66); y Productos de imprenta (4.03). Los resultados que se obtuvieron fueron los siguientes:

Tabla 2: Cálculo de beneficios económicos (En soles)

Años	2011	2012	2013	2014	2015
Cambio en la producción - Edición Impresa	33.3	21.4	27.3	51.2	19.9
Multiplicador de producción - Edición Impresa	121.8	78.2	100	187.4	72.7
Total beneficios - Edición Impresa en línea	**155.1**	**99.6**	**127.4**	**238.6**	**92.6**
Cambio en la producción	33.3	21.4	27.3	51.2	19.9
Multiplicador de producción - Imprenta	134.1	86.1	110.2	206.4	80,1
Total beneficios - Productos de imprenta	**167.4**	**107.5**	**137.5**	**257.6**	**99.9**
Total beneficios ambos sectores	322.6	207.1	264.9	496.2	192.5

[90] (2017) Universidad del Pacífico (UP). *Evaluación económica del Proyecto de Ley de Fomento de la Lectura, del Libro, noviembre de 2017.* Toda la información expuesta en este capítulo es de autoría del citado informe.

[91] La Matriz Insumo-Producto permite calcular los efectos totales en la economía por cada millón de soles invertidos en una determinada categoría industrial.

59

Fuente: Elaboración Propia

1.9.2. COSTOS ECONÓMICOS

Los costos económicos comprenden el monto de IGV exonerado, afectado por el multiplicador fiscal. El IGV estimado corresponde al 18 % de la producción nacional total de libros calculado para la oferta nacional de libros (Ver Tabla 1).

Tabla 3: Impuesto a la Venta de Libros (En soles)

Años	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IGV	41,094,733	47,086,383	50,932,435	55,852,268	65,069,558	68,645,647

Fuente: Elaboración Propia

Según el MEF, existe un efecto multiplicador diferenciado en épocas de alto y bajo crecimiento económico (Sánchez Tapia & Galindo Gil, 2013). Este efecto diferenciado permite armar un intervalo para el efecto multiplicador de impuestos, para cada escenario económico[92].

Tabla 4: Costos económicos (En soles)

Años	2011	2012	2013	2014	2015
Total de costos (mínimo)	301.6	193.6	247.6	463.9	180
Total de costos (máximo)	456.7	293.2	375	702.6	272.6

Fuente: Elaboración Propia

1.9.3. RESULTADOS

Tomando en consideración los resultados de los costos y beneficios económicos es posible calcular un flujo de caja mínimo y máximo para cada año.

Tabla 5: Flujo de caja del proyecto de Ley – Sector Imprenta y Edición impresa y en línea (En millones de soles)

Años	2011	2012	2013	2014	2015
Flujo de caja con costos mínimos (A)	252.9	131.7	182.2	349.8	38.1
Flujo de caja con costos máximos (B)	246.3	124.5	174.4	343.3	31.2

	VAN EN S/	VAN EN MM DE S/
A	811,927,448	812
B	782,813,436	783

Fuente: Elaboración propia

[92] El flujo de caja considera el escenario económico para ese año, en base a la información provista por los reportes de inflación del BCRP.

60

Los resultados indican que tanto el VAN A y B tienen un resultado mayor a 0, lo cual indica que el proyecto es rentable.

Efecto total en el empleo

Tomando en consideración los multiplicadores del empleo de la Matriz Insumo – Producto, se pudo estimar el efecto total[93] en el empleo a través de la creación de nuevos puestos de trabajo. A continuación, se muestran los resultados:

Tabla 6: Efecto total en el empleo (Puestos de trabajo)

Años	2011	2012	2013	2014	2015
Edición impresa y en línea	13 516	14 620	16 033	18 679	19 705
Productos de imprenta	15 557	16 828	18 453	21 498	22 680
Efecto total en el empleo	29 073	31 448	34 486	40 177	42 385

Fuente: Elaboración propia

Durante el periodo 2011 – 2015 el efecto total en la creación de nuevos puestos de trabajo ha ido incrementando gracias a la promoción del sector editorial a través de la Ley del Libro.

1.10. Análisis Costo Beneficio del Proyecto de Ley de la Lectura y el Libro

Se toma referencia de consulta el documento *Metodología para la Aplicación del Análisis Cualitativo en la Elección de la Modalidad de Ejecución de Proyectos de Inversión*, desarrollado por el MEF (2014) como un mecanismo de elección eficiente y racional desde la perspectiva pública. Asimismo, se utiliza también como documento de referencia para el establecimiento de criterios de valoración, los argumentos económicos y culturales para el fomento de industrias culturales desarrollados por UNESCO (2010), en el documento *Políticas para la Creatividad. Guía para el desarrollo de las industrias culturales y creativas*, el cual es referenciado también por el economista Carlos Casas (2018) en su *Evaluación económica del Proyecto de Ley de Fomento de la Lectura, del Libro y de la Creación Literaria.*

En ese sentido, primero se planteará el objetivo del estudio, en el segundo punto, se explicará brevemente, la metodología de trabajo aplicada para este estudio, poniendo especial énfasis en la descripción del proceso, los aspectos a evaluar organizados en un mapa de jerarquización, los criterios de elección y las alternativas de solución. Todos estos elementos serán sometidos a la reflexión y análisis de especialistas en temas de libro y lectura con la finalidad de obtener los datos necesarios para su interpretación.

Finalmente, en el tercer punto, se desarrollará el análisis y la interpretación de los datos obtenidos que será el resultado de la ponderación de los criterios generales y específicos desarrollados respecto a los objetivos que persigue el proyecto de Ley de la Lectura y del Libro.

[93] La metodología de la Matriz Insumo – Producto permite estimar el efecto directo, indirecto e inducido.

El objetivo de la presente sección es realizar un análisis de los beneficios y costos que el proyecto de la ley del Libro podría generar considerando sólo los aspectos cualitativos y las principales dimensiones y grupos de interés involucrados.

1.10.1. Metodología

El alcance del presente análisis actuará como un complemento para la toma de decisión correspondiente.

a) Descripción del proceso

El método a utilizar es el de la Matriz Multicriterio, la cual permite tomar una decisión racional entre alternativas que son mutuamente excluyentes en nuestro caso:

- Alternativa 1: Beneficios tributarios con asignación presupuestal
- Alternativa 2: Beneficios tributarios sin asignación presupuestal

Desde una perspectiva general el método se aplicará definiendo los siguientes aspectos:

- Definición del objetivo general
- Definición de las dimensiones y criterios generales
- Definición de los criterios específicos de elección (CEE) que se agrupan según el criterio general que los comprende.
- Construcción del Mapa de Jerarquización.
- Establecimiento de los pesos o ponderación de los criterios generales respecto al objetivo, de los criterios específicos respecto al criterio general.
- Calificación cuantitativa de las alternativas según criterio analizado.

b) Definición del Objetivo General

Mejorar el acceso al libro y el fomento de la lectura y fortalecer a los agentes del ecosistema del libro y la lectura

1.10.2. Definición de criterios generales y específicos

Cuadro N° 1
Descripción de los criterios

Criterios Generales	Criterios Específicos de Elección	Descripción	Mecanismo Asociado
1. Estado	1.1. Genera empleo directo e indirecto.	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para generar nuevos puestos de trabajo directos o indirectos en el ecosistema del libro y lectura	Estímulos Económicos
	1.2. Permite la revalorización de las marcas y productos.	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para	Programas de Acceso al Libro y Fomento de Lectura

62

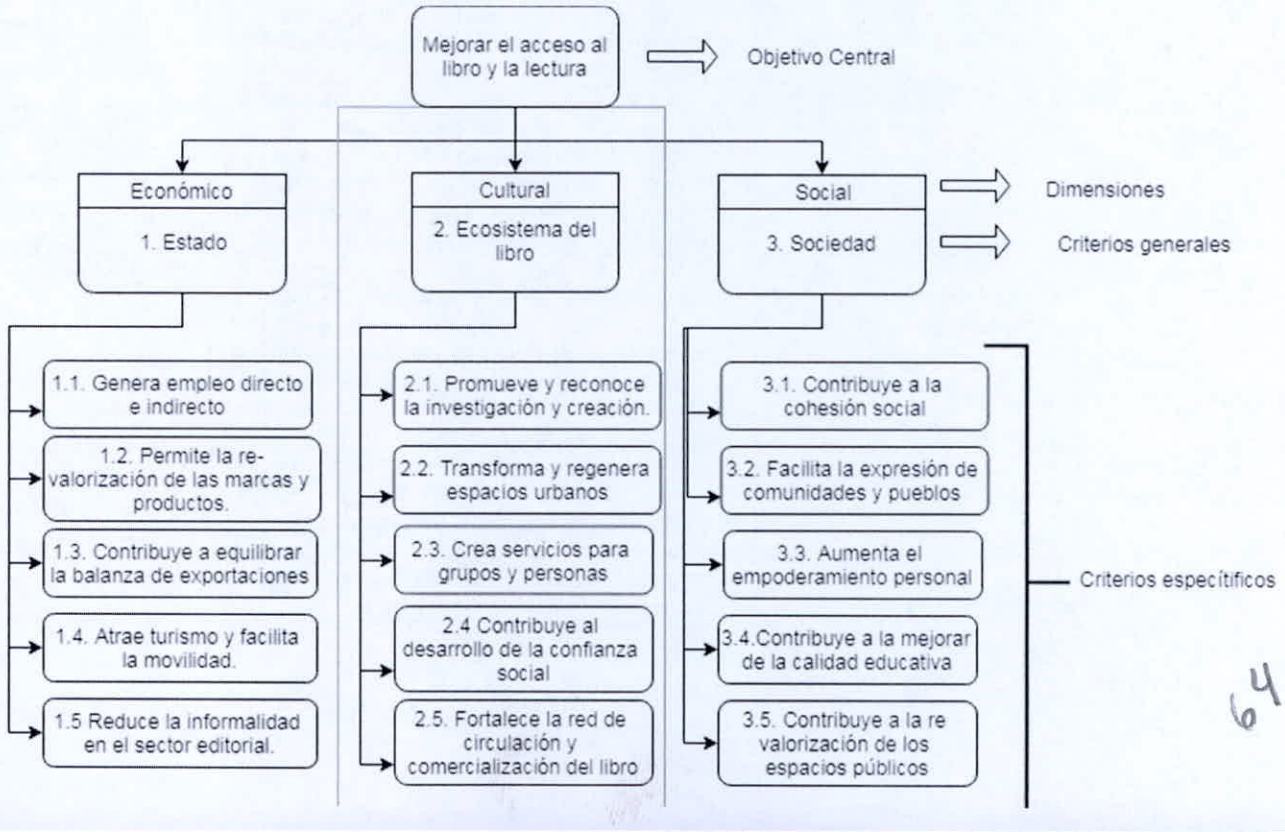
		impulsar una mayor valoración de la población respecto a las marcas y productos de editoriales nacionales.	
	1.3. Contribuye a equilibrar la balanza de importaciones/ exportaciones	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para contribuir al equilibrio en la balanza comercial de importaciones y exportaciones del país.	Exoneración del IGV a venta e importación de libros
	1.4. Atrae turismo y facilita la movilidad	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para favorecer la internacionalización de los productos editoriales nacionales, así como también de los agentes del ecosistema del libro.	Estímulos Económicos
	1.5. Reduce la informalidad en el sector editorial	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para fortalecer y ampliar la cantidad de lugares de comercialización de libros en diversas regiones del país.	Beneficios tributarios
2. Ecosistema	2.1. Promueve y reconoce la investigación y creación.	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para promover mejores condiciones para la creación y acceso de obras que respondan a la bibliodiversidad que debe sostener nuestra sociedad	Estímulos Económicos
	2.2. Transforma y regenera espacios urbanos	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para promover espacios accesibilidad universal, que permita a las personas con discapacidad acceder a libro y lectura, en igualdad de condiciones que las demás personas, y un enfoque intercultural que proteja y valore la diversidad cultural del país, así como un adecuado equipamiento y gestión de dichos espacios.	Programas de Acceso al Libro y Fomento de Lectura
	2.3. Crea servicios para grupos y personas	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para generar una mayor oferta y diversa de servicios culturales relacionados al libro y la lectura.	Estímulos Económicos
	2.4. Contribuye al desarrollo de la confianza social	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para participar o involucrarse en proyectos o iniciativas culturales en favor del acceso al libro y/o fomento de la lectura.	Programas de Acceso al Libro y Fomento de Lectura
	2.5. Fortalece la red de circulación y comercialización del libro	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para impulsar la producción y circulación del libro, así como también a mejorar la competitividad del sector en contextos nacionales e internacionales.	Estímulos Económicos
3. Sociedad	3.1. Contribuye a la cohesión social	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para impulsar la asociatividad entre los miembros de una comunidad local en torno a objetivos o iniciativas comunitarias.	Programas de Acceso al Libro y Fomento de Lectura

	3.2. Facilita la expresión de comunidades y pueblos	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para desarrollar libros o productos editoriales afines en lenguas nativas u originarias favoreciendo con ello la inclusión social e intercultural.	Estímulos Económicos
	3.3. Aumenta el empoderamiento personal	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para impulsar la participación de las personas en los temas de interés público sean de índole cultural, económico, político o social.	Programas de Acceso al Libro y Fomento de Lectura
	3.4. Contribuye a la mejora de la calidad educativa	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para contribuir en el desarrollo de aprendizajes o experiencias significativas de lectura.	Programas de Acceso al Libro y Fomento de Lectura
	3.5. Contribuye a la revalorización de los espacios públicos	Se refiere al potencial que tiene la aplicación de la nueva ley de la lectura y del libro con o sin asignación presupuestal para mejorar las condiciones de acceso a los espacios públicos relacionados con el libro y la lectura, vale decir bibliotecas, espacios de lectura en espacios no convencionales. Generando con ello, las oportunidades para que los lectores puedan llegar a libros que ya existen.	Programas de Acceso al Libro y Fomento de Lectura

1.10.3. Mapa de jerarquización

El Proceso Analítico Jerárquico ordena los criterios en una estructura jerárquica, donde a través de operaciones matriciales se obtienen valores numéricos o pesos para los juicios de preferencia y, finalmente se sintetiza para determinar qué criterio tiene la más alta prioridad.

Figura N°1:
Mapa de jerarquización del análisis cualitativo



- A los expertos se les indica asimismo que es posible asignar un mismo puntaje a varios CEE y que ningún CEE debe quedar sin asignación de puntaje.

- Luego se ubica cada asignación en un matriz, para construir la matriz normalizada y asignar un peso (w) a cada criterio general y específico.

Mejorar el acceso al libro y la lectura	1. Estado (Económico)	2. Ecosistema (Cultural)	3. Sociedad (Social)	SUMA
1. Estado (Económico)	1,00	4,00	6,00	**11,00**
2. Ecosistema (Cultural)	0,20	1,00	4,00	**5,20**
3. Sociedad (Social)	0,17	0,17	1,00	**1,33**
SUMA	**1,37**	**5,17**	**11,00**	

Matriz normalizada

Mejorar el acceso al libro y la lectura	1. Estado (Económico)	2. Ecosistema (Cultural)	3. Sociedad (Social)	Peso
1. Estado (Económico)	0,73	0,77	0,55	0,68
2. Ecosistema (Cultural)	0,15	0,19	0,36	0,23
3. Sociedad (Social)	0,12	0,03	0,09	0,08
Total	1,00	1,00	1,00	

Pesos

Objetivo	Criterios Generales	Peso
Mejorar el acceso al libro y la lectura	1. Estado (Económico)	0,68
	2. Ecosistema (Cultural)	0,23
	3. Sociedad (Social)	0,08

asignados por Criterio General (CG)

- Asimismo, se procede a ingresar los datos asignados por los expertos respecto a cada Criterio Específico de Elección.

2. Ecosistema (Cultural)	2.1. Promueve y reconoce la investigación y creación.	2.2. Transforma y regenera espacios urbanos	2.3. Crea servicios para grupos y personas	2.4. Contribuye al desarrollo de la confianza social	2.5. Fortalece la red de circulación y comercialización del libro
2.1. Promueve y reconoce la investigación y creación.	1,00	0,14	0,14	0,20	0,20
2.2. Transforma y regenera espacios urbanos	7,00	1,00	0,14	0,20	5,00
2.3. Crea servicios para grupos y personas	7,00	7,00	1,00	7,00	7,00
2.4. Contribuye al desarrollo de la confianza social	5,00	5,00	0,14	1,00	5,00
2.5. Fortalece la red de circulación y comercialización del libro	5,00	0,20	0,14	0,20	1,00

Matriz Normalizada

2. Ecosistema (Cultural)	2.1. Promueve y reconoce la investigación y creación.	2.2. Transforma y regenera espacios urbanos	2.3. Crea servicios para grupos y personas	2.4. Contribuye al desarrollo de la confianza social	2.5. Fortalece la red de circulación y comercialización del libro	**Peso**
2.1. Promueve y reconoce la investigación y creación.	0,04	0,01	0,09	0,02	0,01	0,04
2.2. Transforma y regenera espacios urbanos	0,28	0,07	0,09	0,02	0,27	0,15
2.3. Crea servicios para grupos y personas	0,28	0,52	0,64	0,81	0,38	0,53
2.4. Contribuye al desarrollo de la confianza social	0,20	0,37	0,09	0,12	0,27	0,21
2.5. Fortalece la red de circulación y comercialización del libro	0,20	0,01	0,09	0,02	0,05	0,08
	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	

1. Estado->Ecosistema (Económico)	1.1. Genera empleo directo e indirecto.	1.2. Permite la revalorización de las marcas y productos.	1.3. Contribuye a equilibrar la balanza de exportaciones	1.4. Atrae turismo y facilita la movilidad.	1.5. Reduce la informalidad en el sector editorial.
1.1. Genera empleo directo e indirecto.	1	7	7	7	7
1.2. Permite la revalorización de las marcas y productos.	0,14	1	5	0,2	0,25
1.3. Contribuye a equilibrar la balanza de exportaciones	0,14	0,2	1	0,2	0,25
1.4. Atrae turismo y facilita la movilidad.	0,14	5	5	1	5
1.5. Reduce la informalidad en el sector editorial.	0,14	4	5	0,2	1

MINISTERIO DE CULTURA
Oficina General de Planeamiento y Asesoría Jurídica

Matriz Normalizada

1. Estado->Ecosistema (Económico)	1.1. Genera empleo directo e indirecto.	1.2. Permite la revalorización de las marcas y productos.	1.3. Contribuye a equilibrar la balanza de exportaciones	1.4. Atrae turismo y facilita la movilidad.	1.5. Reduce la informalidad en el sector editorial.	Peso
1.1. Genera empleo directo e indirecto.	0,64	0,41	0,30	0,81	0,52	0,54
1.2. Permite la revalorización de las marcas y productos.	0,09	0,06	0,22	0,02	0,02	0,08
1.3. Contribuye a equilibrar la balanza de exportaciones	0,09	0,01	0,04	0,02	0,02	0,04
1.4. Atrae turismo y facilita la movilidad.	0,09	0,29	0,22	0,12	0,37	0,22
1.5. Reduce la informalidad en el sector editorial.	0,09	0,23	0,22	0,02	0,07	0,13
	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	

3. Sociedad (Social)	3.1. Contribuye a la cohesión social	3.2. Facilita la expresión de comunidades y pueblos	3.3. Aumenta el empoderamiento personal	3.4. Contribuye a la mejorar de la calidad educativa	3.5. Contribuye a la revalorización de los espacios públicos
3.1. Contribuye a la cohesión social	1,00	0,14	0,17	7,00	6,00
3.2. Facilita la expresión de comunidades y pueblos	7,00	1,00	7,00	7,00	7,00
3.3. Aumenta el empoderamiento personal	6,00	0,14	1,00	0,17	6,00
3.4. Contribuye a la mejorar de la calidad educativa	0,14	0,14	6,00	1,00	6,00
3.5. Contribuye a la revalorización de los espacios públicos	0,17	0,14	0,17	0,17	1,00

Matriz Normalizada

3. Sociedad (Social)	3.1. Contribuye a la cohesión social	3.2. Facilita la expresión de comunidades y pueblos	3.3. Aumenta el empoderamiento personal	3.4. Contribuye a la mejorar de la calidad educativa	3.5. Contribuye a la revalorización de los espacios públicos	Peso
3.1. Contribuye a la cohesión social	0,07	0,09	0,01	0,46	0,23	0,17
3.2. Facilita la expresión de comunidades y pueblos	0,49	0,64	0,49	0,46	0,27	0,47
3.3. Aumenta el empoderamiento personal	0,42	0,09	0,07	0,01	0,23	0,16
3.4. Contribuye a la mejorar de la calidad educativa	0,01	0,09	0,42	0,07	0,23	0,16
3.5. Contribuye a la revalorización de los espacios públicos	0,01	0,09	0,01	0,01	0,04	0,03
	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	

Criterios Específicos de Elección (CEE)	Peso
1.1. Genera empleo directo e indirecto.	53,6%
1.2. Permite la revalorización de las marcas y productos.	8,2%
1.3. Contribuye a equilibrar la balanza de exportaciones	3,8%
1.4. Atrae turismo y facilita la movilidad.	21,7%
1.5. Reduce la informalidad en el sector editorial.	12,8%
total	100,0%
2.1. Promueve y reconoce la investigación y creación.	3,5%
2.2. Transforma y regenera espacios urbanos	14,9%
2.3. Crea servicios para grupos y personas	52,8%
2.4. Contribuye al desarrollo de la confianza social	21,1%
2.5. Fortalece la red de circulación y comercialización del libro	7,7%
total	100,0%
3.1. Contribuye a la cohesión social	17,2%
3.2. Facilita la expresión de comunidades y pueblos	46,8%
3.3. Aumenta el empoderamiento personal	16,4%
3.4. Contribuye a la mejorar de la calidad educativa	16,3%
3.5. Contribuye a la revalorización de los espacios públicos	3,3%
total	100,0%

- Una vez que los expertos han asignado los puntajes a cada CEE, el peso de estos se determinará de acuerdo a lo siguiente: Para cada CEE se calculará el promedio geométrico de las calificaciones efectuadas por los expertos. Por ejemplo, la encuesta se aplicó a 4 expertos y estos valoraron el CEE 1.1. con puntajes de 3,1,3 y 2 respectivamente, el puntaje final de este CEE 1.1. será igual a: CEE 1.1 = $\sqrt{3 * 1 * 3 * 2}$ = 2,05, para la alternativa n°1. De esta manera se procedió para cada criterio según las alternativas de solución propuestas.

Escala	Significado
1	Importancia extremadamente baja
2	Importancia muy baja
3	Importancia baja
4	Importancia media
5	Importancia alta
6	Importancia muy alta
7	Importancia extremadamente alta

Preguntas	Alternativa 1				PROMEDIO G
	Experto 1	Experto 2	Experto 3	Experto 4	
La ejecución de proyectos sin asignación presupuestal para la producción de libros y el fomento de la lectura generará empleos directos e indirectos en el sector editorial.	3	1	3	2	2,059767144
El desarrollo de programas, acciones y fondos concursables sin asignación presupuestal para el libro y el fomento de la lectura permitiran una mejor valoración de las marcas y productos editoriales nacionales.	2	1	3	1	1,56508458
La continuidad de las beneficios tributarios sin asignación presupuestal contribuye a un mejor equilibrio en la balanza de exportaciones.	1	2	1	2	1,414213562
La internacionalización de los productos editoriales sin asignación presupuestal y de los actores de la cadena productiva del libro, atraerá el turismo y facilitará su movilidad.	1	2	1	1	1,189207115
Los beneficios tributarios y exoneraciones sin asignación presupuestal contribuyen a reducir la informalidad en el sector editorial.	2	2	3	1	1,861209718

- Finalmente, se calculó el coeficiente consistencia para dar validez interna a la metodología aplicada, para los criterios generales el índice de consistencia es 0,03, donde IA= 0,66 y IC=0,022.

Índice de consistencia geométrico (IC) de las respuestas de los decisores	IC= λ_{max} – n / n-1 λ_{max} es la sumatoria de los índices de consistencia geométricos (IC) de cada una de los criterios evaluados.
Índice de consistencia aleatorio (IA)	IA= 1.98 (n– 2) / n
Razón de Consistencia (RC)	RC= IC/ IA

1.10.5. Análisis

La aplicación de la metodología propuesta, considerando los criterios generales y los criterios específicos para el análisis cualitativo, se resumen en la siguiente tabla. Sus resultados fueron ponderados contemplando escenarios alternativos con asignación y sin asignación presupuestal.

Cuadro N° 3
Cuadro General de Resultados

Criterios Generales	Peso	Calificación de Alternativa 1 -SIN ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL	Calificación de Alternativa 2 - CON ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL	Criterios Específicos de Elección (CEE)	Peso	Calificación de Alternativa 1 -SIN ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL	Calificación de Alternativa 2 - CON ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL
1. Estado-»Ecosistema (Económico)	53,6%	8,09	20,42	1.1. Genera empleo directo e indirecto.	53,6%	2,1	5,0
				1.2. Permite la revalorización de las marcas y productos.	8,2%	1,6	4,7
				1.3. Contribuye a equilibrar la balanza de exportaciones	3,8%	1,4	3,3
				1.4. Atrae turismo y facilita la movilidad.	21,7%	1,2	3,4
				1.5. Reduce la informalidad en el sector editorial.	12,8%	1,9	4,0
2. Ecosistema (Cultural)	38,4%	9,12	20,96	2.1. Promueve y reconoce la investigación y creación.	3,5%	1,4	5,0
				2.2. Transforma y regenera espacios urbanos	14,9%	2,0	3,0
				2.3. Crea servicios para grupos y personas	52,8%	1,9	4,5
				2.4. Contribuye al desarrollo de la confianza social	21,1%	1,6	3,5
				2.5. Fortalece la red de circulación y comercialización del libro	7,7%	2,3	5,0
3. Sociedad (Social)	8,0%	9,97	23,35	3.1. Contribuye a la cohesión social	17,2%	2,1	4,7
				3.2. Facilita la expresión de comunidades y pueblos	46,8%	2,1	4,7
				3.3. Aumenta el empoderamiento personal	16,4%	2,1	5,0
				3.4. Contribuye a la mejorar de la calidad educativa	16,3%	1,7	4,2
				3.5. Contribuye a la revalorización de los espacios públicos	3,3%	2,1	4,7
TOTAL	100,0%	2,88	6,95	Total		0,37	0,88

Los resultados derivados del Cuadro N° 3 señalan que si es conveniente contar con una asignación presupuestal para la administración del otorgamiento de estímulos, asimismo, para el financiamiento de medidas o actividades propuestas por el Ministerio de Cultura; debido a que es el que mejor cumple con los criterios considerados en el Cuadro 2. La Alternativa 2 obtuvo una puntuación de 0.88, siendo el puntaje máximo 1.00. Por otro lado, la Alternativa 1 tiene el menor puntaje (0.37).

Antes de concluir este análisis, cabe señalar que el coeficiente de consistencia, el cual valida que los juicios no tengan errores entre ellos, es decir, que no se haya producido contradicciones en los mismos, tiene un valor de 0.03 (coeficiente inferior a 0.10) es considerado aceptable.

Por lo expuesto, se llegan a las siguientes conclusiones:

- Los criterios establecidos en este análisis fueron planteados en base a los argumentos culturales y económicos en favor a las políticas públicas para promover las industrias culturales según UNESCO.
- Podemos concluir que el análisis cualitativo desarrollado complementa de forma adecuada, el estudio cuantitativo de costo beneficio desarrollados en la exposición de motivos del proyecto de ley.
- Asimismo, en correspondencia con las puntuaciones obtenidas para las dos alternativas planteadas, se concluye que para este análisis la alternativa N° 02, que contempla los beneficios tributarios y la asignación presupuestal solicitada obtiene la mejor puntuación en todos los criterios propuestos, obteniendo un puntaje de 0.88 sobre 1.00, con un coeficiente de consistencia interna de 0.03.

- Se demuestra en el presente análisis que los criterios específicos vinculados al mecanismo de estímulos económicos son los que obtuvieron una mayor ponderación por parte de los especialistas en temas de libro y lectura, sobre todo en los criterios específicos vinculados a "Generación de empleo directo e indirecto" (53.6%), "Crea servicios para grupos y personas" (52.8%), "Facilita la expresión de comunidades y pueblos" (46.8%), "Atrae el turismo y facilita la movilidad" (21.7%)
- Asimismo, los criterios específicos vinculados a los mecanismos de programas de acceso y fomento de la lectura, constituyen también un segundo grupo significativamente valorados por los especialistas, siendo los siguientes: "Contribuyen al desarrollo de la confianza social" (21.1%) "Contribuyen a la cohesión social" (17.2%), "Aumentan el empoderamiento social" (16.4%), "Contribuyen a la mejora de la calidad educativa" (16.3%), "Transforma y regenera espacios urbanos" (14.9%).
- Por lo tanto se puede sostener, bajo las consideraciones técnicas del presente análisis cualitativo, que una asignación presupuestal que impulse los mecanismos de intervención pública vinculados a los estímulos económicos y a los programas de acceso al libro y fomento de la lectura son fundamentales para el desarrollo económico y cultural conforme a los argumentos desarrollados por UNESCO.