

**ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS SOBRE LA LECTURA, EL LIBRO
Y LAS BIBLIOTECAS EN LA AGENDA ESTATAL PERUANA: ANÁLISIS
DOCUMENTAL (2001-2024)**

**BACKGROUND AND PERSPECTIVES ON READING, BOOKS AND
LIBRARIES ON THE PERUVIAN STATE AGENDA: DOCUMENTARY
ANALYSIS (2001-2024)**

**ANTECEDENTES E PERSPECTIVAS SOBRE A LEITURA, O LIVRO
E BIBLIOTECAS NA AGENDA ESTATAL PERUANA: ANÁLISE
DOCUMENTAL (2001-2024)**

Philarine Villanueva-Ccahuana*

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
pvillanuevac@unmsm.edu.pe
ORCID: 0000-0002-5078-0872

Rosalía Quiroz Papa de García**

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
rquirozp@unmsm.edu.pe
ORCID: 0000-0003-4178-2283

Luis Miguel Cangalaya-Sevillano***

Universidad Peruana Cayetano Heredia
luis.cangalaya@upch.pe
ORCID: 0000-0003-4309-0598

Recibido: 19/10/2024

Aceptado: 07/11/2024

* Doctora en Literatura Peruana y Latinoamericana (UNMSM) e investigadora Renacyt calificada por Concytec. Docente de la Escuela Profesional de Bibliotecología y Ciencias de la Información (UNMSM). Sus intereses se centran en la promoción lectora, la redacción científica, y la crítica literaria y artística.

** Doctora en Derecho y Ciencia Política (UNMSM) e investigadora Renacyt calificada por Concytec. Docente Principal en la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la UNMSM. Tiene experiencia en asesoramiento de tesis. Es especialista en Derecho a la Información y Derecho de Autor. Tiene publicaciones en el área de Bibliotecología y Derecho de autor.

*** Doctor en Educación (UNMSM) e investigador Renacyt calificado por Concytec. Se desempeña como catedrático en diversas universidades peruanas. Ha publicado en coautoría libros universitarios, así como textos literarios y artículos científicos en revistas indizadas a Scopus y Web of Science. Además de su labor docente y periodística, es consultor en temas de educación, investigación y redacción académica y científica.

Resumen

El artículo analiza los antecedentes y perspectivas sobre la lectura, el libro y las bibliotecas en la agenda estatal peruana con base en las normas legales del 2001 al 2024. Se realizó un estudio cualitativo de diseño documental, aplicando una revisión sistemática de los dispositivos legales. Se encontró que, si bien se aprobaron normas sobre el libro, lectura y bibliotecas, algunos de sus objetivos no se han implementado. Por ejemplo, sobre el libro, continúa la alta informalidad en la cadena de producción del libro y productos editoriales. Además, en relación a la lectura, a pesar del enfoque inclusivo en la formación de comunidades lectoras y la asignación de un presupuesto (FONDOLIBRO), los índices de competencia lectora no revelan una mejora significativa. Finalmente, sobre las bibliotecas, existe una escasez de bibliotecas públicas en los tres niveles de gobierno (central, regional y local), quienes tienen la responsabilidad de su sostenibilidad.

Palabras clave: libro, lectura, biblioteca, normas jurídicas, agenda estatal.

Abstract

This paper aims to analyze the background and perspectives on reading, books and libraries in the Peruvian state agenda based on legal regulations from 2001 to 2024. A qualitative study of documentary design was carried out, applying a systematic review of legal devices. . It was found that, although regulations on books, reading and libraries were approved, some of their objectives have not been implemented. For example, regarding books, high informality continues in the production chain of books and publishing products. Furthermore, in relation to reading, despite the inclusive approach in the formation of reading communities and the allocation of a budget (FONDOLIBRO), the reading competence indices do not reveal a significant improvement. Finally, regarding libraries, there is a shortage of public libraries at the three levels of government (central, regional and local), who have responsibility for their sustainability.

Keywords: book, reading, library, legal regulations, state agenda.

Resumo

Este artigo analisa os antecedentes e as perspectivas da leitura, do livro e das bibliotecas na agenda estatal peruana com base nas regulamentações legais de 2001 a 2024. Foi realizado um estudo qualitativo de desenho documental, aplicando uma revisão sistemática de dispositivos legais. Verificou-se que, embora tenham sido aprovados regulamentos

sobre livros, leitura e bibliotecas, alguns dos seus objectivos não foram implementados. Por exemplo, no que diz respeito aos livros, continua a existir uma elevada informalidade na cadeia produtiva de livros e produtos editoriais. Além disso, em relação à leitura, apesar da abordagem inclusiva na formação de comunidades de leitura e da atribuição de um orçamento (FONDOLIBRO), os índices de competência de leitura não revelam uma melhoria significativa. Finalmente, no que diz respeito às bibliotecas, há uma escassez de bibliotecas públicas nos três níveis de governo (central, regional e local), que têm responsabilidade pela sua sustentabilidade.

Palavras-chave: livro, leitura, biblioteca, regulamentação legal, agenda estadual.

1. Introducción

La búsqueda por garantizar la democratización de la cultura escrita es una preocupación en distintas sociedades para responder a las dinámicas de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Por ello, se generan planes de acción desde el Estado que faciliten y fortalezcan el ecosistema del libro y la lectura. En el Perú, en julio de 2022, se aprobó la Política Nacional de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas al 2030 (PNLLB) con el Decreto Supremo 007-2022-MC. A este decreto le antecedieron documentos normativos afines, como la Ley 28086 (Ley de democratización del libro y de fomento de la lectura), promulgada el 2003; años más tarde, la Ley 31053 (Ley que reconoce y fomenta el derecho a la lectura y promueve el libro), de 2020. Con estas normas, se buscó garantizar el derecho a la lectura, el acceso al libro y los productos editoriales afines.

A nivel latinoamericano, Calixto (2021) se centra en las políticas de lectura implementadas en Colombia, así como su impacto a través de las bibliotecas públicas. Este estudio hace un recuento crítico de los acuerdos, decretos, planes y proyectos que conforman las directrices que permiten promover la lectura en ese país. Este tipo de análisis, realizado desde las decisiones políticas, es desarrollado por Sabino (2018), quien identifica una serie de estrategias comunes en estos países de la región

que servirían como base para la formulación de un Plan Nacional de Lectura en el Perú. Por ello, se trata de un antecedente de mucha importancia para la elaboración de futuros planes en el país.

Sobre la lectura, el libro y la biblioteca, falta desarrollar más estudios que analicen críticamente las normas, proyectos, planes estratégicos y acuerdos que se han aprobado como parte de la política cultural del Estado peruano. El escaso desarrollo en este tipo de investigaciones impide conocer con precisión cuáles han sido las limitaciones en la implementación de estas políticas nacionales en el transcurso del tiempo, es decir, cuáles son los hechos que han impedido, hasta la actualidad, el escaso logro de los objetivos vinculados al fomento del hábito de la lectura, el acceso y aprovechamiento de la población de los servicios bibliotecarios o el fortalecimiento del ecosistema del libro cada vez más amplio y bibliodiverso. Considerando este contexto y los estudios previos, la pregunta de investigación es ¿cuáles son los antecedentes y perspectivas sobre la lectura, el libro y la biblioteca en la agenda estatal peruana con base en sus normas legales, principalmente del siglo XXI?

El objetivo de la investigación es analizar los antecedentes y perspectivas sobre la lectura, el libro y las bibliotecas en la agenda estatal peruana con base en las normas legales del 2001 al 2024. Asimismo, los objetivos específicos son, primero, identificar las normas que se han decretado sobre la lectura, el libro y las bibliotecas; y segundo, determinar las limitaciones que ha afrontado el Estado peruano para cumplir con una real ejecución e implementación de estas normas.

2. Metodología

Esta investigación presenta un enfoque cualitativo y el diseño de investigación es documental, lo cual ha permitido realizar el proceso de revisión sistemática y analítica del contenido de cada una de las normas. El nivel del estudio es descriptivo,

dado que se mencionan las características más importantes de las normas jurídicas de diferente jerarquía promulgadas sobre la lectura, el libro y las bibliotecas en el Perú, así como sus limitaciones.

Criterios de elegibilidad

Criterios de inclusión (CI)

En el presente artículo, se definieron los siguientes criterios de inclusión:

CI1: Respecto a la selección de fuentes de información, se delimitó solo usar y analizar documentos primarios de leyes y decretos supremos sobre el libro, lectura y bibliotecas.

CI2: La búsqueda se realizó solo en la plataforma del Diario Oficial “El Peruano”, porque es el diario estatal encargado de la publicación de las normas legales en el Perú.

CI3: Los documentos fueron analizados y evaluados en texto completo y en idioma español.

CI4: Se consideró las fuentes de información comprendidas durante el siglo XXI.

Criterios de exclusión (CE)

Se determinaron los siguientes criterios de exclusión:

CE1: Se excluyeron las leyes y decretos supremos que, en su contenido, no aborden los temas del libro, lectura y bibliotecas.

CE2: No se consideraron los documentos que analicen las leyes o decretos supremos sobre el libro, lectura y bibliotecas; es decir, documentos secundarios no fueron considerados en la investigación.

CE3: Si un mismo documento aparece repetido en los resultados de búsqueda, se excluyeron las copias o duplicados.

Fuente de información

Para encontrar los documentos normativos, se empleó el Diario oficial del Estado peruano “El Peruano” (<https://elperuano.pe/>). En su página web, está la opción “Buscador en línea” desde donde se pudo filtrar las fechas para visualizar y descargar documentos normativos, como leyes y decretos supremos en el ámbito nacional. La fecha de consulta fue el 15 de agosto del 2024.

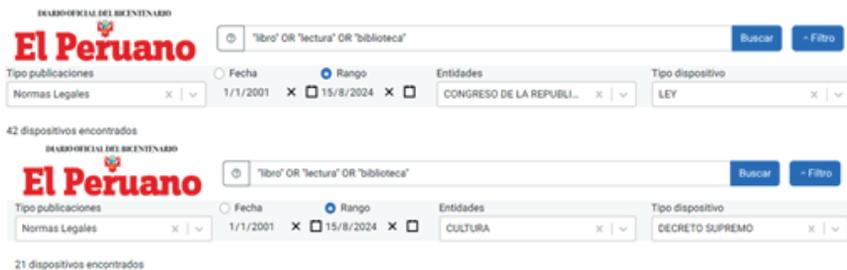
Estrategia de búsqueda

Como estrategia de búsqueda, se aplicaron los siguientes pasos:

- Se identificó la plataforma estatal del Diario Oficial “El Peruano” para la búsqueda de los documentos normativos.
- Se seleccionaron las palabras claves para la búsqueda digital en la plataforma antes mencionada: libro, lectura y biblioteca.
- Se estableció la ecuación de búsqueda con operadores booleanos para precisar la selección de los resultados en la búsqueda de información. Cabe mencionar que, para la representación de la ecuación, solo se utilizó el idioma español, considerando que los documentos publicados en esa plataforma están exclusivamente en ese idioma. Por ello, la ecuación fue la siguiente: “libro” OR “lectura” OR “biblioteca”.
- Se delimitó la búsqueda con los filtros de la plataforma, aplicando los criterios de inclusión y exclusión. En ese sentido, en el filtro de “Tipo de publicaciones”, se marcó “Normas legales”; también, se delimitó el rango temporal desde el 01 de enero del 2001 hasta el 15 de agosto

del 2024, porque se debe incluir solo documentos publicados en el siglo XXI. Además, en el filtro de “Tipo de dispositivo”, hay varias opciones para elegir, una a la vez. En la opción de “Ley”, se consignó como entidad al Congreso de la República; y cuando se eligió la opción “Decreto Supremo”, se marcó como entidad “Cultura”, porque alude al Ministerio de Cultura, cuyas funciones están vinculadas al fomento del libro, el hábito lector y los servicios bibliotecarios. En la Figura 1, se observan los resultados de la búsqueda que incluyen 63 documentos normativos: 42 leyes y 21 decretos supremos.

Figura 1



Búsqueda en la plataforma estatal del Diario Oficial “El Peruano”

Luego de leer el contenido de los documentos en texto completo (tal como son publicados en la plataforma del diario), se aplicó una revisión adicional según los criterios de inclusión y exclusión. De los 63 documentos obtenidos en los resultados de búsqueda, se eliminaron 3 documentos duplicados y 41 cuyo contenido no se vinculaba con las palabras clave de la ecuación de búsqueda. Además, se identificó que la Ley 28086 (Ley de democratización del libro y de fomento de la lectura), a pesar de que responde a los criterios de inclusión, no aparece en los resultados de la búsqueda, porque aunque la plataforma del Diario Oficial “El Peruano” sí lo tiene digitalizado, no lo reconoce en forma particular. Para esta revisión documental, esta Ley se incluyó en el corpus de análisis, con lo cual se obtiene un

total de 20 documentos normativos que responden a los criterios de inclusión.

3. Resultados

Documentos normativos sobre el libro

El 2003, se promulgó la Ley 28086 (Ley de democratización del libro y de fomento de la lectura). A fin de concientizar a la población del valor y la función del libro, incentivar la creación intelectual, democratizar el acceso al libro y fomentar el hábito de la lectura (2003). Además, creó los siguientes organismos:

- Consejo Nacional de Democratización del Libro y de fomento de la lectura (PROMOLIBRO), órgano consultivo del Minedu que promueve el acceso al libro y fortalece la lectura
- Fondo Nacional de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura (FONDOLIBRO) para financiar programas de difusión del libro y promoción de la lectura
- Fondo de Promoción para la Edición de Libros y Productos Editoriales Afines (COFIDELIBRO) para promover la industria editorial en el ámbito de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)

Asimismo, aprobó beneficios tributarios que impactó positivamente en la producción y desarrollo de la industria editorial: “El impacto que ha tenido la Ley sobre la producción asciende a 2.012 millones de dólares a valor presente, lo cual equivale a 0.5 por ciento del PBI real del 2013” (Universidad del Pacífico, 2015, p. 4). Sin embargo, el impacto en la implementación de bibliotecas y otros espacios de lectura fue mínimo y tampoco se fomentó significativamente el acceso al libro, el hábito de lectura y las medidas de concientización en colegios. En el 2020 es reemplazada por la Ley 31053 (Ley que reconoce y fomenta el derecho a la lectura y promueve el libro). A su vez, el FONDO-

LIBRO cambió de administración, siendo el Ministerio de Cultura el nuevo administrador. Esta nueva Ley del libro tuvo por finalidad “reconocer y fomentar el derecho de las personas a la lectura” (2020). Para ello, el Estado debía garantizar el acceso al libro y el fomento de la industria editorial.

En cuanto a la creación de libros y productos editoriales, se busca promover el respeto a los derechos de autor y combatir la piratería, es decir, impedir la “actividad económica ilícita de reproducción y comercialización de contenidos autorales” (Tapia, 2021, p. 111) que afecta a casi toda la industria cultural en el país. Asimismo, para impulsar la formalidad en la cadena de producción del libro, se exoneró por tres años el IGV de ventas de libros y productos editoriales, y se estableció el Reintegro Tributario a las editoriales de libros. Dicho plazo se extendió con la aprobación de la Ley 31893 (Ley de medidas estratégicas y disposiciones económicas y tributarias para el fortalecimiento y posicionamiento del ecosistema del libro y de la lectura) en el 2023. Con esta Ley, se favorece la creación, producción y distribución de libros y productos editoriales afines, se amplía el uso del presupuesto del FONDOLIBRO, y exhorta al Ministerio de Cultura a implementar y gestionar el Observatorio del Ecosistema del Libro a fin de tener información actualizada, además que se enmarca en la Política Nacional de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas al 2030, puesto que, con la información difundida por el Observatorio sobre el estado actual del libro y la lectura, se busca mejorar la implementación de políticas o programas para que respondan estratégicamente a los desafíos del futuro.

En el 2022 se aprobó la política en mención, con el Decreto Supremo 007-2022-MC; la cual esquematiza una serie de alternativas de solución que responden a las tres causas directas del “limitado ejercicio del derecho a la lectura por parte de la población peruana” (2022), considerado un problema público. La primera causa directa se relaciona con los escasos hábitos de lectura; la segunda, con el limitado acceso a los libros; y la

tercera, con la poca oferta editorial bibliodiversa. Sobre el factor vinculado al libro, se plantea el siguiente motivo indirecto: “Desigualdad de condiciones en el acceso a la cultura escrita en bibliotecas, espacios no convencionales de lectura, librerías y ferias del libro” (Política Nacional de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas al 2030, 2022). Para contrarrestar esa problemática, se proponen como soluciones la aplicación de estrategias para la formación de públicos lectores, la adquisición de libros para abastecer a la red nacional de bibliotecas y espacios de lectura, considerando los estándares de la UNESCO o la promoción de la cultura escrita en soportes digitales que respondan a las necesidades del usuario.

Documentos normativos sobre la lectura

En relación con la lectura, la Ley 28086 se propuso crear las condiciones para fomentarla a partir de campañas nacionales, especialmente entre niños y jóvenes. Por ello, una de las funciones que propone para el Consejo Nacional de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura es promover “el hábito de la lectura en los estudiantes de educación básica, en coordinación con el Ministerio de Educación” (2003). Otra de sus preocupaciones fue incentivar este hábito en las personas con discapacidad; implementando “materiales de lectura en el sistema Braille, el libro hablado y otros elementos técnicos y de accesibilidad” (Ley 28086, 2003), tanto en las bibliotecas públicas como privadas.

En la siguiente ley, la 31053, publicada en el 2020, se hace más clara la intención de acercar la lectura a las personas en situaciones de vulnerabilidad. Incluso, las líneas iniciales de este documento normativo anuncian el propósito de “reconocer y fomentar el derecho de las personas a la lectura y promover el acceso al libro, bajo un marco de inclusión” (2020). Esto es evidente en varios de los lineamientos que se establecen para orientar las prioridades del FONDOLIBRO, que no

estuvieron explícitos en la anterior Ley; como la traducción y promoción de obras en lenguas indígenas u originarias, o la producción editorial para personas con discapacidad (2020).

Bajo este marco de inclusión, en el 2023, con la Ley 31893, se apunta a la “descentralización y nuevas tecnologías en el ecosistema del libro y de la lectura” (2023), debido a que la centralización estatal en Lima es uno de los factores que influye en la menor conformación de comunidades lectoras fuera de la capital peruana. Por ello, la Ley 31893 atribuye al Ministerio de Cultura diversas acciones, como la creación y fortalecimiento de “programas, estrategias o mecanismos de diversa índole para el fomento de la lectura con énfasis en poblaciones vulnerables y bajo los enfoques intercultural e interseccional” (2023). De este modo, busca crear y fortalecer las condiciones de accesibilidad a la lectura para garantizar los derechos culturales de la población, en otras palabras, asegurar la participación ciudadana dentro del ecosistema del libro y de la lectura en igualdad de oportunidades.

Por último, en abril del 2024, el Decreto Supremo 003-2024-MC, definió el Observatorio del Ecosistema del Libro y la Lectura, creado con la Ley 31893, como “plataforma institucional del Ministerio de Cultura que recopila información de manera sistemática y permanente sobre el estado del ecosistema del libro y la lectura en el Perú” (2024). Además, establece acciones para implementar plataformas digitales que sean de fácil acceso y permitan impulsar la lectura digital con la inclusión de libros electrónicos, audiolibros y demás materiales variados. Asimismo, encarga al Ministerio de Cultura promover una red de espacios de lectura.

Documentos normativos sobre las bibliotecas

En 1983 se constituyó por primera vez el Sistema Nacional de Bibliotecas (SNB), en el ámbito de la BNP; el Decreto Supremo 024-2002-ED del 2002, creó dos centros: “Centro Coordinador

de la Red de Bibliotecas Educativas y Especializadas; y, Centro Coordinador de la Red de Bibliotecas Públicas” (2002). En la siguiente década, el 2013, se promulgó la Ley 30034 (Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas), que constituyó un valioso instrumento de gestión pública que permitió establecer estándares de calidad, edificación y eficiencia en la prestación de servicios en las bibliotecas del Estado. En esa línea, en el SNB, se consideraba como órganos de líneas a la Biblioteca Nacional del Perú (BNP), ente rector del Sistema, los Centros Coordinadores regionales de bibliotecas, las bibliotecas públicas de las regiones, municipalidades provinciales, distritales y centros poblados, y las bibliotecas de los organismos públicos e instituciones públicas (2013). Finalmente, esta Ley dispuso que el Minedu, en coordinación con MINCUL, establezcan acciones para la creación de los institutos técnicos de Bibliotecología y Ciencias de la Información para formar profesionales técnicos que gestionen las bibliotecas públicas.

Las bibliotecas que forman parte del SNB juegan un rol importante en el acceso a la cultura, al conocimiento y a la información a través de servicios públicos gratuitos. Por ello, en el 2017, la Ley 30570 (Ley general de la Biblioteca Nacional del Perú) brindó un “conjunto de normas básicas y lineamientos generales para el funcionamiento de la Biblioteca Nacional del Perú [ente rector del SNB]” (2017). De acuerdo con el artículo 4, entre sus objetivos, debía estar la difusión del patrimonio bibliodiverso tanto digital como en otros soportes, la creación de espacios físicos y entornos virtuales para acceder a recursos de información y conocimiento, y el impulso para “consolidar una sociedad democrática, inclusiva, intercultural, competitiva y sostenible” (2017). Se reglamentó con el Decreto Supremo 010-2017-MC, que incluye principios como: atención preferente, continuidad, innovación, institucionalidad, participación ciudadana, prevención, servicios de calidad, simplificación, uso de recursos tecnológicos y aplicación supletoria (2017).

Este enfoque inclusivo forma parte también de la Política Nacional de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas al 2030. Desde esa perspectiva, frente al centralismo de la vida cultural letrada, asentada principalmente en Lima, se busca aumentar anualmente “al menos un punto porcentual de asistencia a bibliotecas y/o salas de lectura en todos los rangos de edad, que va a la par de una mayor disponibilidad de estos espacios culturales en todo el territorio nacional” (Decreto Supremo 007-2022-MC que aprueba la Política Nacional de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas al 2030, 2022). Vinculado a esto, la reciente publicación del Decreto Supremo 003-2024-MC, respecto a las bibliotecas, crea la Biblioteca Regional Emblemática y la define en el artículo 2, inciso b: “es una biblioteca pública organizada, implementada y financiada por el gobierno regional. Ofrece servicios a nivel regional, con enfoque intercultural” (2024). A su vez, traslada a los gobiernos regionales y locales la responsabilidad de “la creación, mejora e implementación de bibliotecas” (2024), mediante una ordenanza municipal o regional que garantice la creación y sostenibilidad de los servicios bibliotecarios en su localidad.

4. Discusión

Libro: limitaciones en la implementación de las normas

La *Constitución Política del Perú* (2023 [1993]) reconoce como patrimonio cultural de la nación todo material bibliográfico: “Artículo 21. Los yacimientos y restos arqueológicos, [...] documentos bibliográficos y de archivo [...] son patrimonio cultural de la Nación” (2003 [1993]). El libro constituye un instrumento esencial para el desarrollo cultural de las personas y de la sociedad. En ese marco, como se evidenció en los resultados, se han promulgado diferentes normas para el acceso al libro y demás productos editoriales que forman parte del ecosistema del libro y la lectura. En ese sentido, suscribimos que el derecho a

saber y el acceso a la información son derechos fundamentales para el desarrollo humano:

Ahora es el momento de que las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), a través de su Consorcio de Libros Accesibles, apuren el ritmo y aceleren la disponibilidad de materiales educativos, recreativos y de cualquier otra fuente de información, para que, si el conocimiento es poder y el bolígrafo es más poderoso que la espada, el poder de la palabra esté en manos de todos nosotros. (Abel-Williamson, 2022, párr. 5)

Sin embargo, en el Perú, a pesar de los instrumentos legales que promueven el desarrollo de la industria editorial, la deficiente protección a la propiedad intelectual menoscaba ese sector con una alta informalidad que se evidencia en sus porcentajes de ganancias que no solo suponen pérdidas económicas para el Estado, sino también para los autores o creadores, así como para toda la cadena de empresas formales como librerías, distribuidoras, etc. Por ejemplo, la piratería de libros representa las tres cuartas partes de las ganancias, ya que se ha reportado que comprende el 25% de utilidades por cada libro, mientras que un original oscila del 11% al 14%: “Los piratas eligen cada año entre 40 y 50 obras exitosas y sacan hasta 20 mil copias de cada una. No pagan derecho de autor, regalías, impuestos, nada” (Coronado, 2015, como se citó en Taípe, 2015, párr. 1); empero, “no hay un solo pirata en la cárcel” (Taípe, 2015, párr. 5).

Por lo mencionado, el flagelo de la piratería se torna más grave debido al exponencial uso de las redes sociales desde donde se comparten contenidos y servicios vinculados con la piratería *online*. Por lo tanto, los documentos normativos deben aplicarse eficazmente para regular el uso de la tecnología con el fin de proteger la industria cultural en el ciberespacio. En el Perú, los contenidos pirateados se transmiten principalmente por las redes sociales. En este espacio: “Los posts sobre contenido ilegal son 29 veces más frecuentes que los posts legales”

(Centro de Estudios de Telecomunicaciones de América Latina, 2020, p. 62). Desde esta mirada, la informalidad es un fenómeno que se adapta a la Era Digital en búsqueda de sus potenciales usuarios; de ahí la urgencia de combatir ese negocio ilícito, considerando la circulación de libros impresos y digitales.

Por otro lado, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Lectura. Perú: Características del comportamiento lector de las personas de 0 a 64 años* (ENL), la población lectora de 18 a 64 años: “Realizó lectura de libros impresos (63,1 %) y, en menor porcentaje, de libros digitales (36,9 %)” (2023, p. 17); no obstante, se ha ido incrementando la adquisición de libros digitales en los últimos años por parte de la población peruana de 14 años a más, y es probable que continúe ese aumento de manera progresiva:

[desde] el 2016 (15,5 %), se evidencia un aumento de 7,5 puntos porcentuales en la circulación de este formato en los últimos cinco años [hasta el 2020]. A partir de este crecimiento, es posible señalar que este no se relaciona únicamente con los cambios en los hábitos de consumo de la población motivados por el confinamiento debido a la emergencia sanitaria [COVID-19], sino que se trata de una tendencia creciente anterior a la pandemia. (Ministerio de Cultura, 2022, p. 20)

Consideramos que, frente a las cuantiosas pérdidas económicas por la piratería de obras protegidas por el derecho de autor, falta una labor de fiscalización más agresiva no solo de Indecopi, sino del sistema de justicia, llámese Fiscalía y Poder Judicial. También, más allá de la promulgación de documentos normativos, es necesaria una labor educativa permanente en la población que sensibilice e internalice que estas acciones constituyen un robo al producto de la capacidad creativa de los autores, desincentivando la creación, así como la inversión que las empresas pueden realizar en el rubro de las industrias culturales y creativas, única garantía del avance de la ciencia,

arte y tecnología, que son los sustentos del desarrollo de un país.

Asimismo, para contrarrestar la centralización en Lima, reconocido por el Ministerio de Cultura (2021), falta una mejor coordinación con los ministerios, tanto de Cultura como de Educación, y el ente rector del Sistema Nacional de Bibliotecas que es la Biblioteca Nacional del Perú, a fin de trabajar en la oferta editorial, seleccionando y adquiriendo material bibliográfico que priorice las necesidades e intereses de los usuarios. Sobre esta base, se debe implementar la compra y el servicio, no solo de libros impresos, sino de los libros electrónicos y digitales, de tal forma que, desde cualquier lugar, estos puedan ser utilizados para facilitar el acceso a la lectura y, así, reducir las brechas entre las zonas rurales y las urbanas. Se puede tomar como ejemplo la implementación de la Biblioteca Pública Digital por la BNP.

Lectura: limitaciones en la implementación de las normas

Cada documento normativo suma aspectos fundamentales que aportan a una mejor comprensión de los participantes y dinámicas del ecosistema del libro y la lectura a nivel nacional; por ejemplo, la Ley 31053, a diferencia de la anterior Ley 28086, hace mención y promueve el desarrollo de los mediadores de lectura y los espacios no convencionales de lectura. Ello se condice con lo planteado por Mejía (2022):

La Ley N° 31053, “Ley que Reconoce y Fomenta el Derecho a la Lectura y Promueve el Libro”, junto a su promulgación, incorporó dicho término en territorio peruano en el año 2020, por lo que dichos espacios adquirieron importante participación en la cadena del libro. (p. 16)

A pesar de estas estrategias para la formación de comunidades lectoras, incluida la asignación de un presupuesto anual

de 16 millones de soles al Ministerio de Cultura para fortalecer el ecosistema del libro y la lectura (FONDOLIBRO), los índices de competencia lectora, evaluada por organismos internacionales, no revelan una mejora notable, lo cual es reconocido al compararlos con los resultados de las pruebas PISA del 2018 y 2022:

Los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) muestran que la medida promedio del Perú subió siete puntos en Lectura (de 401 a 408) y cuatro puntos en Ciencia (de 404 a 408) respecto de PISA 2018. Con todo, estas diferencias no son estadísticamente significativas. (Ministerio de Educación, 2023, párr. 3)

Para mejorar estos resultados, la Política Nacional de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas al 2030 (Decreto Supremo 007-2022-MC del 2022) plantea, entre sus soluciones, la “formación de mediadoras y mediadores” (p. 11). Esos cursos o programas de formación deberían convocar la asistencia no solo de los mediadores de lectura, los bibliotecarios o profesionales bibliotecólogos, sino también de educadores, madres y padres de familia y todo aquel interesado. Pero para que surja ese interés, se debe exponer la gravedad de la problemática, además que, como ciudadanía, necesitamos formar parte de la solución para poder concretar el tan anhelado derecho a la lectura.

Por otro lado, resulta contradictorio que se busque, desde la Educación Básica Regular, mejorar la comprensión lectora y, especialmente, la lectura inferencial y crítica en los estudiantes, con estrategias y recursos similares a los del siglo pasado. Los estudiantes hoy en día forman parte de la Sociedad de la Información y el Conocimiento; y ello supone una articulación de sus competencias lectoras con las competencias informacionales y tecnológicas: es el lector del siglo XXI. Si no se les reconoce como tal, entonces, se les está negando su participación completa y activa en esta sociedad, de ahí la urgencia

de enseñar las diversas alfabetizaciones (mediática, digital, informacional) que brindan las herramientas necesarias para buscar y evaluar críticamente la (hiper)información en la web, y, así, los estudiantes se desenvuelvan funcionalmente en la sociedad de la información y del conocimiento (González, 2021). Además, servirá para acercarse a las comunidades lectoras que han encontrado formas de interactuar y compartir su pasión por la lectura a partir de los medios digitales. En el artículo 4 del Decreto Supremo 003-2024-MC, se plantea el objetivo de impulsar la lectura digital. Empero, frente a esta búsqueda, existen brechas socioeconómicas que conminan a preguntarnos: ¿Cómo alfabetizar digitalmente en este país profundamente desigual? Esas inequidades imposibilitan que, en la práctica, las legislaciones logren la integración de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y las prácticas lectoras en todo el territorio nacional, sin excepción.

Por lo tanto, a pesar de que la Política Nacional de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas al 2030, reconoce la lectura como un derecho desde una aproximación más humana y social que coincide con el planteamiento de Ferreiro (2004):

La lectura es un derecho; no es un lujo ni una obligación. No es un lujo de élites que pueda asociarse con el placer y la recreación, ni es una obligación impuesta por la escuela. Es un derecho de todos que, además, permite un ejercicio pleno de la democracia. (citado en Castrillón, 2004, p. 12)

Ello es insuficiente para materializarlo, puesto que las condiciones sobre las que busca desarrollar el hábito lector en niños y adolescentes desde las escuelas, muchas veces no están en sintonía con las diferentes necesidades, intereses y dificultades reales del lector en la era de la infodemia y la posverdad.

Bibliotecas: limitaciones en la implementación de las normas

Proclamada la Independencia del Perú, don José de San Martín crea la Biblioteca Nacional, en cuyo decreto anunciaba:

Penetrado del influjo que las letras y las ciencias ejercen sobre la prosperidad de un Estado. Por tanto declaro: 1° Se establecerá una Biblioteca Nacional en esta Capital para el uso de todas las personas que gusten concurrir á [sic] ella. (Puente, 1974, p. 295)

Aunque diversas normas legales, como el Decreto Supremo 024-2002-ED (2002) o la Ley 30034 (2013), tengan como finalidad optimizar el “uso de sus servicios y recursos bibliográficos, dentro de la política pública de inclusión social, de construcción de la ciudadanía y de desarrollo humano” (Ley 30034, 2013), las cifras respecto a la implementación de bibliotecas revelan una situación preocupante:

En el 2014, según el Registro Nacional de Municipalidades, contábamos con 869 bibliotecas públicas municipales. Dos años más tarde, con 686. En el 2017, el país sumaba un total de 556 bibliotecas y en el 2018, último año con el que se cuenta con información, existían apenas 477 municipalidades que contaban con bibliotecas entre los servicios públicos que ofrecen. (Neyra, 2020, p. 125)

En los últimos años, el Sistema de Bibliotecas cuenta con más documentos normativos que refuerzan y promueven sus objetivos y funciones. Por ejemplo, en el 2020, la Ley 31053 (Ley que reconoce y fomenta el derecho a la lectura y promueve el libro) estableció que el presupuesto anual de 16 millones de soles correspondientes al FONDOLIBRO se destinarían, entre otras actividades, a “implementar y/o mejorar bibliotecas públicas, espacios no convencionales de lectura y la red de espacio de lectura del Ministerio de Cultura” (2020). Posteriormente, en el 2022, la Política Nacional de la Lectura, el Libro y las Bibliote-

cas al 2030, en línea con las normas anteriores, planteó que las entidades del Estado, así como los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales, debían crear y garantizar el funcionamiento de las bibliotecas públicas. Esto coincide con los esfuerzos de la BNP, institución que, en su estudio *Estrategia para la implementación del Sistema Nacional de Bibliotecas con enfoque en bibliotecas públicas* (2021), diagnostica el estado crítico en el que se encuentran las bibliotecas públicas en el ámbito nacional.

No obstante, la situación actual se mantiene alarmante en materia de bibliotecas públicas: la BNP señala que el Perú tiene 1874 municipios distritales y provinciales, pero el Registro Nacional de Bibliotecas, a mayo del 2023, evidencia que solo se han implementado 479 bibliotecas municipales, con lo cual se incumplen las normas. Ello genera un enorme déficit de 1395; incluso, “solo uno de cada cuatro gobiernos locales cumple con la Ley Orgánica de Municipalidades en lo que se refiere a las bibliotecas” (Ensayo General, 2022, párr: 5). Ante este panorama, se comparte con Castro (2022) la visión de que “desafortunadamente, en nuestro país, un gran porcentaje de autoridades municipales aún no [...] [valora] la dimensión social, educativa, cultural y económica de la Biblioteca Pública” (2022, pp. 35-36).

En ese sentido, si bien desde la Independencia (1821), el Perú cuenta con una serie de normas legales aprobadas sobre el libro, la lectura y las bibliotecas, no todas han cumplido con los fines y objetivos que la sustentaban. Por ello, es importante que estas normas estén acompañadas de presupuesto, recursos humanos, infraestructura, equipamiento y demás condiciones necesarias para asegurar su aplicación, sostenibilidad e impacto en la población. Por ello, para materializar una real mejora en la implementación y gestión de las bibliotecas, se coincide con Robles (2020), quien señala la necesidad de que, en el Perú, se establezca, entre otros aspectos, una evaluación permanente, incentivos y mecanismos de control eficientes en sus biblio-

tecas públicas; específicamente en relación con los incentivos. La autora manifiesta que para:

El desarrollo de bibliotecas en Colombia por ejemplo se cuenta con fondos Especiales, con la Estampilla Procultura que permite gravar entre un 0.5 % y 2 % a decisión de los concejos y asambleas y con otros incentivos tributarios a las donaciones, como una forma de mecenazgo cultural o financiación del sector privado respecto de las actividades y sectores culturales, entre otros. Empero, este tipo de incentivos no se tienen en Perú porque aún las bibliotecas no se valoran como necesarias para las autoridades municipales y para la ciudadanía. [...] Las municipalidades al no recibir incentivos ni sanciones dejan de lado el tema de bibliotecas y dan prioridad a otros asuntos públicos, tal es así que muchos locales de bibliotecas municipales se han cedido para otras labores o se han cerrado. (2020, pp. 63-64)

De esta manera, el análisis comparativo de Robles (2020) ayuda a identificar determinados aspectos que pueden incorporarse como puntos estratégicos en los documentos normativos para mejorar las condiciones en la visibilización, gestión y alcance de las bibliotecas públicas de manera sostenible. Adicionalmente, se debería aportar información desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo; planteado como uno de los objetivos del Observatorio del Ecosistema del Libro y la Lectura, según el Decreto Supremo 003-2024-MC:

Contribuir a la generación y divulgación del conocimiento cuantitativo y cualitativo del ecosistema del libro y la lectura mediante el empleo de informes técnicos e investigaciones a partir del análisis y sistematización de la información disponible. (2024)

Por otro lado, el informe del Ministerio de Cultura, *Principales indicadores del ecosistema del libro y de la lectura en el Perú* (2021), expone el bajo nivel de asistencia a las bibliotecas públicas y municipales, y el poco interés de la población hacia

ellas. A partir de esto, resulta fundamental renovar el rol de estos espacios de lectura: la biblioteca pública debe ser una institución social cercana a la población con una mirada más integradora desde el enfoque de los derechos humanos, porque facilita el acceso a la información en tiempos de desinformación y propicia que se revaloren las tradiciones, el derecho a la lectura, a la educación, a la libertad de pensamiento, tal como lo señalan los diferentes manifiestos de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA, por sus siglas en inglés), así como de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Por consiguiente, las municipalidades son las responsables de crear y brindar sostenibilidad a las bibliotecas públicas de su localidad, y demostrar su compromiso con los usuarios a través de una colección acorde a sus intereses, además de servicios modernos que superen el enfoque tradicional de lo que es una biblioteca pública, tal como fue el anhelo del gran historiador y bibliotecario Jorge Basadre al inaugurar la Biblioteca Pública Piloto en la Municipalidad del Callao en el año de 1958.

5. Conclusiones

A la luz de los resultados, se concluye que, si bien se aprobaron una serie de normas vinculadas al fortalecimiento del ecosistema del libro, el fomento del hábito de la lectura y el acceso a los servicios bibliotecarios en el Perú, pocas de estas lograron realmente los objetivos que se propusieron. En lo referente al ecosistema del libro, aunque la Ley 31053 del 2020 exoneró por 3 años el IGV de ventas de libros y productos editoriales y estableció el Reintegro Tributario a las editoriales de libros —plazo que se extendió con la Ley 31893 del 2023 por tres años— no ha sido suficiente para asentar la formalidad en la cadena de producción del libro, puesto que la deficiente protección a la propiedad intelectual menoscaba ese sector con una alta informalidad que se evidencia en su porcentaje de ganancias.

Con respecto a la lectura, a pesar de que las Ley 28086 del 2003 y la Ley 31053 del 2020 desarrollan estrategias para la formación de comunidades lectoras desde un enfoque inclusivo y asignan un presupuesto al Ministerio de Cultura (FONDO-LIBRO) para, entre otros objetivos, fortalecer el hábito lector, los índices de competencia lectora, de acuerdo con las últimas pruebas y encuestas sobre lectura, no revelan una mejora significativa, porque existen grandes brechas socioeconómicas que hacen inviables las legislaciones que apuntan hacia la integración de las TIC y las prácticas lectoras en todo el ámbito nacional.

Por último, en lo que se refiere a las bibliotecas, estas forman parte del Sistema Nacional de Bibliotecas (SNB) que, si bien ha sido normado por el Estado, por ejemplo con el Decreto Supremo 024-2002-ED del 2002 o la Ley 30034 del 2013, existe una escasez de bibliotecas públicas en los tres niveles de gobierno (central, regional y local). Además, la BNP (2021), como ente rector del SNB, reconoce que está pendiente la implementación de bibliotecas públicas de calidad que trabajen de forma sostenible y articulada.

Agradecimientos

Esta investigación fue financiada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos - RR N° 006081-2023-R/UNMSM con código de proyecto E23031631.

Referencias bibliográficas

Calixto, J. (2021). *Políticas públicas de lectura en Bogotá, un análisis de las percepciones de los actores en el proceso decisional* [Tesis de Magíster en Estudios Políticos]. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/57577>

- Congreso de la República (2023 [1993]). *Constitución Política del Perú*. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-Agosto-2023.pdf>
- Sabino, M. (2018). *Planes nacionales de lectura (Brasil, Chile y Colombia): estudio comparativo y propuesta de diseño metodológico para la formulación del plan nacional de lectura del Perú* [Tesis de Licenciatura en Bibliotecología y Ciencias de la Información]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Letras y Ciencias Humanas, Lima. <https://gestionrepo.unmsm.edu.pe/items/f57d900f-2feb-40f2-a644-9cd517dbeeaf>
- Abel-Williamson, M. (2022). Tomando el control de nuestro derecho a la lectura. *Naciones Unidas. Crónica ONU*. <https://www.un.org/es/cr%C3%B3nica-onu/tomando-el-control-de-nuestro-derecho-la-lectura>
- Biblioteca Nacional del Perú (2021). *Estrategia para la implementación del Sistema Nacional de Bibliotecas con enfoque en bibliotecas públicas*. Lima: BNP. https://www.bnp.gob.pe/documentos/resolucion_jefatural/2021/RJ-025-2021-BNP.pdf
- Castrillón, S. (2004). *El derecho a leer y a escribir*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México, D.F: CONACULTA.
- Castro, C. (2002). *La Biblioteca Nacional del Perú y las bibliotecas públicas municipales: avances y perspectivas*. [Tesis de Licenciatura en Bibliotecología y Ciencias de la Información]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Letras y Ciencias Humanas, Lima. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/item/881d331d-f2c2-44c0-8726-454eb12cf7eb>
- Centro de Estudios de Telecomunicaciones de América Latina (2020). *Dimensión e impacto de la Piratería online de contenidos audiovisuales en América Latina*. <https://cet.la/estudios/cet-la/dimension-e-impacto-de-la-pirateria-online-de-contenidos-audiovisuales-en-america-latina/>
- Decreto Supremo 024-2002-ED (Aprueban Estructura Orgánica y Reglamento de Organización y Funciones de la Biblioteca Nacional del Perú y del Sistema Nacional de Bibliotecas)

- <https://www.bnp.gob.pe/documentos/transparencia/instrumentos-gestion/ds-024-2002-ed.pdf>
- Decreto Supremo 010-2017-MC (Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30570, Ley General de la Biblioteca Nacional del Perú) https://www.bnp.gob.pe/documentos/marco_legal/decreto-supremo-010-2017-mc.pdf
- Decreto Supremo 007-2022-MC (Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas al 2030). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2085876-2>
- Decreto Supremo 003-2024-MC (Decreto Supremo que aprueba el Reglamento sobre las medidas estratégicas para el fortalecimiento y posicionamiento del ecosistema del libro y la lectura, en el marco de lo establecido en la Ley N° 31893). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2282521-1>
- Ensayo General (2022). Bibliotecas municipales: solo uno de cada cuatro gobiernos locales cumple con la ley. En *Ensayo General* <https://ensayo-general.com/bibliotecas-municipales-solo-uno-de-cada-cuatro-gobiernos-locales-cumple-con-la-ley/>
- González, G. (2021). La alfabetización informacional: un camino hacia la mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje. *Revista Cubana de Información en Ciencias de la Salud*, 32(1), 1-17. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2307-21132021000100018&lng=es&tlng=es
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, y Ministerio de Cultura (2023). *Encuesta Nacional de Lectura. Perú: características del comportamiento lector de las personas de 0 a 64 años*. Lima: INEI, MINCUL. <https://cerlalc.org/wp-content/uploads/2023/05/DOC-20230426-WA0031..pdf>
- Ley 28086 (Ley de democratización del libro y de fomento de la lectura). https://www.bnp.gob.pe/documentos/proyecto_editorial/Ley-n-28086.pdf
- Ley 30034 (Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas). <https://www.bnp.gob.pe/documents/transparencia/2016/Ley-N-30034-Creacion-del-Sistema-Nacional-Bibliotecas.pdf>

- Ley 30570* (Ley General de la Biblioteca Nacional del Perú) https://www.bnp.gob.pe/documentos/marco_legal/ley-30570.pdf
- Ley 31053* (Ley que reconoce y fomenta el derecho a la lectura y promueve el libro) <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1893707-1>
- Ley 31893* (Ley de medidas estratégicas y disposiciones económicas y tributarias para el fortalecimiento y posicionamiento del ecosistema del libro y de la lectura) <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2223880-1>
- Mejía, M. (2022). *La sostenibilidad de los espacios no convencionales de lectura frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID -19*. [Tesis de Licenciatura en Bibliotecología y Ciencias de la Información]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Letras y Ciencias Humanas, Lima. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/17801>
- Ministerio de Cultura (2021). *Principales indicadores del Ecosistema del Libro y de la Lectura en el Perú*. Lima: MINCUL. <https://perulee.pe/sites/default/files/Principales%20indicadores%20del%20ecosistema%20del%20libro%20y%20la%20lectura.pdf>
- Ministerio de Cultura (2022). *¿Cómo vamos en el consumo de libros en el Perú? Indicadores de adquisición de libros impresos y digitales entre el 2016 y el 2020*. Lima: MINCUL. <https://perulee.pe/sites/default/files/C%C3%B3mo%20vamos%20en%20el%20consumo%20de%20libros%20en%20el%20Per%C3%BA%202016-2020.pdf>
- Ministerio de Educación (2023), *PISA 2022: el Perú mantiene sus resultados en las competencias de Lectura y Ciencia*. <http://umc.minedu.gob.pe/pisa-2022-el-peru-mantiene-sus-resultados-en-las-competencias-de-lectura-y-ciencia>
- Neyra, E. (2020). Bibliotecas públicas al Bicentenario. En Proyecto Especial Bicentenario. *25 ensayos desde la pandemia para imaginar el Perú bicentenario 2021* (pp. 123-130). Lima: Bicentenario de la Independencia del Perú. <https://bicentenario.gob.pe/biblioteca/detalle-libro/25-ensayos-desde-la-pandemia-para-imaginar-el-peru-bicentenario>

- Puente, J. (1974). *Obra de Gobierno y Epistolario de San Martín. Repositorio Bicentenario. Colección Documental de la Independencia del Perú*. (Tomo 13, Vol.1). Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú. <https://repositorio.bicentenario.gob.pe/handle/20.500.12934/153>
- Robles, M. (2020). *La política pública de bibliotecas en el Perú. Análisis de la Biblioteca Pública Municipal de la Provincia Constitucional del Callao "Teodoro Casana Robles"*. [Tesis de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública]. Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Posgrado, Lima. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/19371>
- Taípe, A. (2015). Piratería de libros, una batalla que no hemos podido ganar. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/pirateria-libros-batalla-hemos-podido-ganar-197227-noticia/>
- Tapia, D. (2021). *Análisis crítico de la protección penal de los derechos de autor y conexos*. [Tesis de Magíster en Derecho en Ciencias Penales]. Universidad de San Martín de Porres. Facultad de Derecho, Lima. <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/8171>