



Cámara de Diputados

**Modifica la ley N° 19.227, con el objeto de establecer garantías e incentivos para fomentar el libro y la lectura**  
**Boletín N°12253-24**

**1. Fundamentos.-** El libro cumple una función social, pues favorece la capacidad de razonamiento, la creatividad, las inquietudes intelectuales, el pensamiento abstracto, la sensibilidad y el espíritu crítico. El apoyo al libro, a la lectura y sus promotores resultan esenciales para democratizar el acceso al libro y consolidar el hábito de lectura en la población.

A partir de la dictación de la ley N°19.227, que crea el *Fondo Nacional de Fomento del Libro y Creaciones Literarias*, el Estado reconoce en el libro y en la creación literaria instrumentos eficaces e indispensables para el incremento y la transmisión de la cultura, el desarrollo de la identidad nacional y la formación de la juventud. Lo anterior es consecuencia de la consideración del libro como uno de los medios fundamentales para la expresión y la circulación de las ideas, que sirven, además, para alimentar una cultura nacional sobre la base del ejercicio de la libertad de expresión, que es la premisa indispensable para la creación, promoción, distribución y goce pleno de todo el quehacer humano que constituye la cultura.

La creación del fondo en la ley antes aludida es un avance significativo, pero la administración a cargo del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (originalmente esta labor correspondía al Ministerio de Educación) no es la única manera de fomentar la lectura, pues requiere una reorientación de los principios garantizadores, así como también la ampliación de ciertos beneficios que estimulen la actividad. En este último aspecto, resulta ineludible tratar el de índole tributaria. Sabido es que el actual régimen de aplicación del impuesto a las ventas y servicios, como el de la renta a quienes desarrollan esta clase de actividades, sólo tiene explicación en el *síndrome de codicia fiscal*, pues, resulta inentendible que otros ámbito de la economía reciban beneficios tributarios de envergadura (v. gr., gran minería del cobre, IVA en la construcción, etc.) y no se consagre un régimen definitivamente benevolente con miras a fomentar la cultura y la educación, hoy -en muchos casos-, con precios prohibitivos y cuyo admisión en el derecho comparado según

la opinión dominante<sup>1</sup>. En este contexto el beneficio tributario del art. 10 de la ley 19.227 es claramente insignificante.

El año 2011, el CNCA y el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile publicaron el *Estudio de Comportamiento Lector*<sup>2</sup>. La investigación concluyó que **el 84% de los chilenos no comprende lo que lee**, mientras el 13,5% tiene media comprensión de lectura y apenas un 2,5% tiene comprensión de lectura. Por otro lado, un estudio de CERLALC-UNESCO (2012)<sup>3</sup> sostiene que en Chile, Colombia y México, las motivaciones de lecturas están asociadas a las exigencias académicas o de estudio, más que a leer por iniciativa propia. Dicha publicación estima que Chile es el país de Latinoamérica en el que menos se lee voluntariamente, con 53% que no lee y 40% que declara no leer por placer. Por el contrario, sólo el 7% lo hace por gusto. Estas cifras dan cuenta de una realidad tan preocupante como -lamentablemente- esperada: existe una enorme brecha entre la cantidad de personas que han incorporado a su vida el hábito de leer, y la mayoría de chilenos/as que no lo hace. **Los números son un reflejo de que la desigualdad de nuestra sociedad no sólo se replica en términos económicos, sociales y políticos, sino también en los aspectos culturales.** El acceso a la cultura, en general, y a los libros, en particular, no es igualitario ni inclusivo, y debemos luchar porque sí lo sea.

Según las estadísticas de la Cámara Chilena del Libro, durante el año 2013 se registraron 5.952 títulos de producción editorial, cifra que ha ido aumentando significativamente desde los 2.420 títulos registrados en el año 2000.<sup>4</sup> Entre ellos, los libros más “consumidos” tratan sobre educación y literatura en general. Además se registraron 881 autoediciones en 2013, casi el triple de las registradas en el año 2000. Lo anterior da cuenta de un aumento explosivo en la producción

---

1 Una demostración de esto es el art. 11, de la ley nacional de Argentina, que dispone que “La producción y comercialización de libros estará exenta del Impuesto al Valor Agregado en todas sus etapas”, luego agrega en su art. 12 que “La exportación e importación de libros y complementos estará exenta de todo impuesto, tasa o gravamen”, en cuanto al derecho de autor el art. 26 señala que “los derechos que se perciban con motivo de la edición de libro estarán exentos del pago del impuesto a las ganancias”.

2 . Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, 2011. *Estudio de Comportamiento Lector a Nivel Nacional*. Disponible en: [http://www.uchile.cl/documentos/strongiestudio-de-comportamiento-lector-consejo-nacional-de-la-cultura-y-las-artes-y-centro-microdatos-u-de-chile-2011\\_84318\\_1\\_2738.pdf](http://www.uchile.cl/documentos/strongiestudio-de-comportamiento-lector-consejo-nacional-de-la-cultura-y-las-artes-y-centro-microdatos-u-de-chile-2011_84318_1_2738.pdf)

3 Centro Regional para el Fomento de Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC-UNESCO), 2012. *Comportamiento lector y hábitos de lectura*. Disponible en: <http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/wp-content/uploads/2013/03/Comportamiento-Lector-y-H%C3%A1bitos-Lectores-%E2%80%93-CERLALC.pdf>

4 Agencia Chilena ISBN de la Cámara Chilena del Libro, 2013. *Informe Estadístico*. Disponible en: [http://camaradellibro.cl/wp-content/files\\_mf/informeisbn08092014final.pdf](http://camaradellibro.cl/wp-content/files_mf/informeisbn08092014final.pdf)

editorial y de autoediciones en los últimos años, lo cual no se condice con las cifras sobre consumo cultural.

A partir de los datos de la Segunda Encuesta Nacional de Participación y Consumo Cultural (ENPCC), del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2011)<sup>5</sup>, apenas el 41% de los encuestados reconoce haber leído al menos un libro en los últimos doce meses, mientras el 54% declaró no haberlo hecho. Entre los últimos encuestados, las principales razones por las cuales NO leen se explican por falta de tiempo (33,4%), falta de interés (26,3%) y falta de costumbre (21,8%). Los que tienen menos tiempo son el segmento de personas entre 30 y 44 años, y quienes están mayormente desinteresados en la lectura son los jóvenes de 15 a 29 años. Además, los resultados del informe confirman que a mayor nivel socioeconómico, mayor es la proporción de personas que ha leído al menos un libro por año (73% en el segmento ABC1).

Atendida la necesidad de fomentar la lectura, también resulta necesario hacerse responsable de las condiciones en las que se producen los libros. En tiempos donde la importancia de la sostenibilidad comienza a ser introducida en el imaginario colectivo, cobra especial sentido el fomento de materiales ecológicos para la producción de libros y documentos. En aras de contribuir a la reducción del impacto ambiental, se torna preponderante la utilización del papel ecológico, el cual se acredita por una serie de normas internacionales. Una de ellas es la *Blauer Engel*, certificación alemana que determina si el papel ha sido blanqueado. También existe el papel libre de cloro elemental (ECF), cuyo blanqueado utiliza dióxido de cloro, y el papel totalmente libre de cloro (TCF), en el que se usa oxígeno u ozono en vez de cloro, potente contaminador.

En razón de todo lo anterior, este proyecto busca aportar a las medidas que apuntan a paliar la crisis de la lectura en Chile. No puede ser que el acceso a los libros siga siendo más asequible para los sectores más acomodados, mientras las personas cuyo nivel socioeconómico es menor se ven privados de los beneficios que trae consigo la lectura. También resulta necesario adoptar medidas que inculquen el valor de la lectura desde la infancia. Esto conlleva la aplicación de programas en educación y cambios en la legislación, lo cual implica llevar adelante un lento pero necesario proceso a largo plazo.

---

5 Consejo Nacional de las Cultura y las Artes, 2011. *Segunda Encuesta Nacional de Participación y Consumo Cultural*. Disponible en: <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2012/03/Segunda-Encuesta-Nacional-de-Participaci%C3%B3n-y-Consumo-Cultural.pdf>

En medio de la discusión sobre la reforma educacional y en miras al debate sobre el cambio constitucional, es menester tomar el peso a la importancia de la lectura en la formación de una ciudadanía pensante y participativa. Si queremos desarrollarnos como sociedad y forjar una identidad nacional que tenga entre sus pilares la idea de un sentido de comunidad, necesitamos democratizar, garantizar y fomentar el acceso a los libros a través de todas las instancias posibles.

**2. Derecho comparado.-** Sobre el particular existen diversos antecedentes, entre ellos, la señera ley Uruguaya núm. 15.913 de 1987, que en sus disposiciones 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"; la ley 58 del 21 de noviembre de 1989, o ley del libro de la República de Guatemala, de importante influencia en la ley chilena; la ley nacional N°25.446 de la República Argentina<sup>6</sup>, que si bien en un despliegue de garantías y fomento al libro, resulta interesante por el decidido impulso con un régimen tributario tanto en el ámbito del impuesto a las ventas y servicios, como del impuesto a las ganancias (renta en nuestro sistema); en una versión más local, en España, la Ley 5/1999 de 30 de marzo, de fomento del Libro y la Lectura en la Comunidad de Madrid, ha motivado la ley orgánica 10/2007, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, que en su exposición de motivos reconoce que "En la actualidad, se concibe la lectura como una herramienta básica para el desarrollo de la personalidad y también como instrumento para la socialización; es decir, como elemento esencial para la capacitación y la convivencia democrática, para desarrollarse en la «sociedad de la información», siendo muy relevante los planes de fomento que dispone en su art. 4º "Los planes de fomento de la lectura considerarán la lectura como una herramienta básica para el ejercicio del derecho a la educación y a la cultura, en el marco de la sociedad de la información y subrayarán el interés general de la lectura en la vida cotidiana de la sociedad, mediante el fomento del hábito lector. Los planes de fomento de la lectura tendrán especial consideración con la población infantil y juvenil y con los sectores más desfavorecidos socialmente, con especial atención a las personas con discapacidad, así como con el aprendizaje continuo de los ciudadanos de cualquier edad. 2. Los planes prestarán especial atención a la potenciación de los servicios y a las dotaciones bibliográficas de las bibliotecas con el objetivo de facilitar el acceso a la información y crear las condiciones favorables para la formación y el desarrollo de lectores". Por su parte Brasil, a través de la ley 10.753 de 2003 ha consolidado una Política Nacional del Livro que entre sus aspectos esenciales busca: "assegurar ao cidadão o pleno exercício do direito de acesso e uso do livro; o livro é o meio principal e insubstituível da difusão da cultura e transmissão do conhecimento, do fomento à pesquisa social e científica, da conservação do patrimônio nacional, da transformação e aperfeiçoamento social e da melhoria da qualidade de vida;

---

<sup>6</sup> Promulgada el 25 de julio de 2001.

fomentar e apoiar a produção, a edição, a difusão, a distribuição e a comercialização do livro”;

**3. Historia legislativa.-** El 10 de julio de 1993 se publicó la Ley N° 19.227, que crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura. La referida legislación sirvió para sentar las bases de los primeros incentivos orientados a fomentar la lectura en Chile, pero en su primera versión dejó algunas falencias que -infructuosamente- han intentado ser cubiertas por proyectos de ley complementarios que en su mayoría han sido archivados. Uno de ellos es el Boletín 4.528-04, moción presentada por el senador Pedro Muñoz para fomentar la lectura y estimular la competencia en la distribución de los libros, estableciendo que los editores, distribuidores e importadores determinen en la contraportada de los libros un precio de venta para las obras que comercialicen. Esta moción sigue los lineamientos y bases que sentó la presentación del Boletín 5.066-24, por el *ex diputado Marco Enríquez-Ominami*, la cual introducía una serie de garantías que el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes debe cumplir en relación al fomento del libro y la lectura (ahora en virtud de la ley N°21.045 el Ministerio). La tramitación de este proyecto quedó estancada en la Comisión de Cultura y las Artes. Es por eso que consideramos necesario reactivar su discusión con innovaciones.

**4. Ideas matrices.-** El presente proyecto busca reforzar el actual panorama normativo en la materia, estableciendo garantías concretas que permitan un mayor desarrollo de esta esencial actividad cultural, por una parte consagrando garantías específicas que el Estado debe considerar a fin de tutelar y fomentar la lectura, y por otro lado, consagrando una serie de medidas de apoyo al sector y a la promoción del libro, de modo que por esta vía atraer a un mayor porcentaje de la población a la lectura democratizando su acceso, con precios que permitan acceder a este valioso bien social. En este sentido, la idea es fomentar medidas e incentivos para el fomento de la lectura, así las cosas, el Estado debe asumir la necesidad de al menos, gradualmente, rebajar las tasas del impuesto al valor agregado a objeto de coadyuvar al acceso a la lectura. Por su parte, entre otras materia la adquisición, para las bibliotecas públicas dependientes de la Biblioteca Nacional, es muy limitada, de ahí que en este contexto, es necesario que un porcentaje a definir de la edición de cada libro editado e impreso en el país, debe ser destinada a enriquecer la bibliografía nacional. Además, el proyecto incorpora una disposición para que el Estado de Chile se haga parte de la responsabilidad ambiental al fomentar el uso de papel ecológico o papel reciclado.

Se propone, -pese a las enmiendas introducidas por la ley núm. 20.450 que modifico la ley núm. 17.336 (D.O. de 4 de mayo de 2010), en el artículo 11 del capítulo III, derogar la disposición referida a maniobras engañosas para obtener los beneficios de la ley núm. 19.227, pues se trata de una confusa distinción de una misma categoría. En efecto, en nuestro sistema jurídico, la referencia al *fraude* comprende dos modalidades, es decir, por una parte el *fraude por engaño* y el *fraude por abuso de confianza*, siendo aconsejable la supresión de la expresión engañosa. Como contrapartida, cabe hacer presente que en el derecho comparado se sanciona la venta de libros que no respeten el precio fijo (art. 9 de la ley orgánica Española). Sólo a modo de *excurso*, cabe sostener que el recurso reiterado a la sanción penal, no es un mecanismo de protección idóneo contra la "piratería", el sistema penal encubre la realidad y sólo debe entrar en funcionamiento a falta de otras formas de solución de conflictos, es por eso que la mejor herramienta contra la "piratería", es el acceso democrático al libro evitando precios prohibitivos, lo que va unido con fuertes incentivos tributarios y garantías de una justa retribución en los contratos de edición para los autores de los libros.

Es por eso, que sobre la base de estos antecedentes vengo en proponer a esta H. Cámara el siguiente:

### *Proyecto de ley*

**Art. Único.** Modificase la ley núm. 19.227 que crea fondo nacional de fomento del libro y la lectura, y modifica cuerpos legales que señala en el siguiente sentido:

1) Agréguese en el inciso primero del artículo 1º a continuación de la expresión "juventud" seguida de un punto aparte que pasa a ser punto seguido, la siguiente frase: "Asimismo, la presente Ley tiene por objeto definir el marco jurídico del libro, atendido su carácter de producto cultural, desde su creación hasta su comercialización, difusión, y conservación como parte del patrimonio bibliográfico nacional, del fomento de la lectura y de las bibliotecas y, en especial, de la cooperación bibliotecaria."

2) Para intercalar en el literal a) del inciso primero del artículo 2º a continuación de la expresión "anterior" seguida de un punto seguido, la frase: "Se entienden incluidos en la definición de libro, para los efectos de la presente ley, los libros electrónicos y los libros que se publiquen o se difundan por Internet o en otro soporte análogo."

3) Agréguese el siguiente art. 2 bis del siguiente tenor:

**"Art. 2 bis.- Garantías de fomento al libro y la lectura.** El Estado podrá:

a) Incrementar y mejorar la producción editorial nacional, con el propósito de que el sector editorial y gráfico del libro, satisfaga los requerimientos culturales y educativos del país en condiciones adecuadas de calidad, cantidad, precio y variedad;

b) Establecer lineamientos para la formación de hábitos de lectura mediante campañas educativas e informativas, especialmente a través de las señales de radiodifusión televisivas a que se refiere la ley N°20.750, así como también, las plataformas de internet. Los planes de fomento de la lectura considerarán la lectura como una herramienta básica para el ejercicio del derecho a la educación y a la cultura en el marco de la sociedad de la información y subrayarán el interés general de la lectura en la vida cotidiana de la sociedad. Los planes de fomento de la lectura tendrán especial consideración con la población infantil y juvenil y con los sectores sociales en situación de vulnerabilidad, con especial atención a las personas con discapacidad;

c) Disponer la adquisición de obras con destino a las bibliotecas públicas y populares, archivos y centros de documentación;

d) Estimular la modernización de todos los centros bibliográficos, así como la adopción de todas las medidas conducentes a la democratización del acceso al libro y la lectura y

e) Establecer el desarrollo progresivo de incentivos o beneficios, tales como tasas impositivas diferenciadas, para el fomento para todos aquellos que intervienen en

las actividades de creación, producción, edición y comercialización del libro.

4) Agréguese el siguiente artículo 10 bis nuevo, del siguiente tenor:

**“Art. 10 bis.-** La producción de libros, documentos, facsímiles, impresos u otros similares deberá contemplar preferentemente la utilización de papel ecológico o reciclado.

Para estos efectos se entenderá por papel ecológico o reciclado aquel que se encuentra certificado por ser elaborado mediante procesos que reducen su impacto ambiental.

El Estado fomentará la utilización de este papel mediante la creación de incentivos o beneficios de diversa índole”.

5) Para suprimir en el artículo 11 la expresión “engañosos o”.

MARCELO DÍAZ  
Diputado de la República