

**Número 12**

**Diciembre 2016**

**Soledad Reyes del Villar**  
Centro de Políticas Públicas,  
Facultad de Gobierno  
Universidad del Desarrollo

## **Política nacional del libro y la lectura 2015-2020**

### *Algunas ideas sobre el panorama nacional*

En abril del 2016 el gobierno de Michelle Bachelet lanzó la nueva Política Nacional del Libro y la Lectura (PNLL), pensada para el período 2015-2020. Su objetivo, en palabras de la propia Presidenta, es hacer de Chile “un país de lectores y lectoras desde la primera infancia”<sup>1</sup>.

No es la primera iniciativa que ha intentado llevarse a cabo. Y los resultados siguen siendo deficientes. En los últimos años diversas encuestas han señalado que el 52,8% de los adultos chilenos se declaran “no lectores”, y quienes declaran leer “nunca” o “casi nunca” pertenecen a los estratos más vulnerables de la población.

El presente documento tiene por objeto mostrar un diagnóstico sobre lo que sucede actualmente en Chile en el ámbito del libro, su valoración y acceso a él. Concretamente, cuál es el estado de avance del PNLL 2015-20, y su contribución a un fenómeno que es más que preocupante: los chilenos leen poco, peor aún, no comprenden lo que leen.

---

<sup>1</sup> *Política Nacional del Libro y la Lectura 2015-2020. CNCA – DIBAM. Santiago, 2016.*

## 1. Antecedentes.

Desde hace unos quince años atrás que se ha venido trabajado por establecer distintas políticas públicas respecto al fomento de la lectura entre los chilenos, ya sea desde el campo económico, cultural o educativo. Pero hasta la fecha no se han visto resultados positivos.

En 1993 se promulgó la Ley del Libro, que implicó la creación del Consejo Nacional del Libro y la Lectura, vigente hasta hoy. Una década más tarde, con la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, se empezó a hablar de políticas culturales y planes de fomento lector. Ya desde la vuelta a la democracia se venían desarrollando distintas campañas como “Viva Leer” (1999), “El libro cambia tu vida” (2002), “Chile quiere leer” (2004) o “Quijotes de la lectura” (2005). En general, todas estas campañas tuvieron escaso impacto.

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet se enfatizó que había que fomentar el hábito lector desde la primera infancia, para lo cual se implementaron diversos proyectos. El más recordado es, sin duda, el polémico programa del “Maletín Literario”, que empezó a implementarse el año 2007. Mediante él se repartieron casi seis millones de libros a 400 mil familias vulnerables del país. Fue muy criticado, llegando a decirse que la mayoría de los libros entregados habían terminado revendiéndose en ferias libres. Muchos habían anticipado este fracaso, argumentando que nunca se hizo un estudio previo ni posterior, que faltaba información para implementar el proyecto.

En el intertanto, se promulgó la primera PNLL para el período 2006-2010. Pero, tal como se dijo en esa época, esta quedó guardada “en el cajón de las buenas intenciones”. Sí se pusieron en marcha algunas iniciativas menores, como una campaña de “sensibilización ciudadana” (“Yo leo”) y un programa orientado a la primera infancia (“Nacidos para leer”). Pero quedaron pendientes las fases de evaluación y seguimiento, trascendentales para elaborar nuevos programas y analizar lo ya realizado. Y el año 2010 la PNLL no se renovó.

Posteriormente, bajo el gobierno de Sebastián Piñera se desarrolló el programa Lee Chile Lee, un Plan Nacional de Fomento de Lectura que por primera vez reunió a tres instituciones: el Ministerio de Educación, la Dibam y el CNCA, cada una encargada de promover la lectura desde su ámbito. El programa no partió de cero, recogió acciones emprendidas anteriormente, muchas de las cuales siguen vigentes. Pueden mencionarse, entre otras, la apertura de más de cuarenta salas de lectura en nueve regiones, el programa Diálogos en Movimiento (entre escritores y alumnos de

enseñanza media), Biblioredes, la construcción de bibliotecas regionales y la puesta en marcha del Programa de Fortalecimiento de la Red de Bibliotecas Públicas. El año 2014, al comenzar el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se comenzó también con una nueva Política Nacional del Libro y la Lectura para el período 2015-2020. Pero veamos primero algo sobre el panorama nacional en lo que hábitos y consumo lector se refiere.

## 2. La lectura nunca ha sido prioridad.

En nuestro país se han realizado una serie de estudios para medir las prácticas culturales de los chilenos. Concretamente en el ámbito de la lectura, podemos rescatar valiosa información sobre los hábitos lectores y el acceso a libros, al igual que respecto a la valoración que se le da a la lectura. Y está claro que el panorama no es alentador. Chile presenta muy bajos índices de lectura y comprensión lectora. Esto es algo que viene sucediendo hace décadas.

**Gráfico nº1. Porcentaje población lectora y “no lectora”, Chile 2010.<sup>2</sup>**



Un estudio muy citado de la Fundación La Fuente<sup>3</sup> – que lleva años trabajando por llevar la lectura a quienes no tienen acceso a ella –, arrojó que de la población chilena mayor de 18 años un 47,2% se declaran lectores, mientras que el 52,8% son “no lectores”. El primer grupo se divide entre frecuentes (leen libros una vez por semana o más) y ocasionales (leen libros alguna vez en el

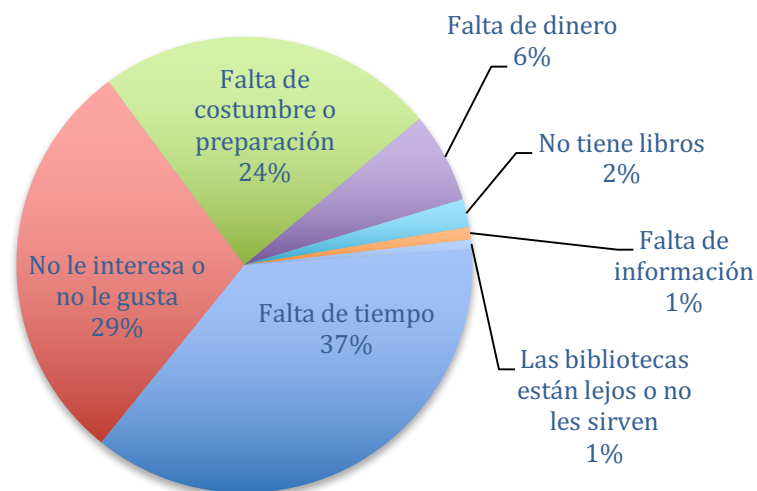
<sup>2</sup> Fundación La Fuente / Adimark (2010). *Chile y los libros*.

<sup>3</sup> Fundación La Fuente / Adimark (2010). *Chile y los libros*.

año o alguna vez al mes). Mientras tanto, los “no lectores” se dividen en los que nunca o casi nunca leen libros (ver Gráfico nº1).

De entre ese 52,8% de la población que se declara “no lectora”, quienes nunca leen libros (45,7% del total) señalan que no lo hacen por falta de tiempo (37,3%), por falta de interés (37,1%) o porque no pueden (problemas a la vista, son caros, etc). Entonces, lo que muestran estas cifras es que 3 de cada 4 “no-lectores” afirman que la principal razón para no leer es la falta de tiempo o interés (ver gráfico nº2).

**Gráfico nº2. Razones por las cuáles NO se lee.<sup>4</sup>**



En relación a lo anterior, no debe extrañar que las cifras de tenencia de libros también sean bajas. Sólo un 22,3% de los chilenos afirma tener entre 26 y 50 libros, mientras que un 18% tiene entre 1 y 10 libros.<sup>5</sup>

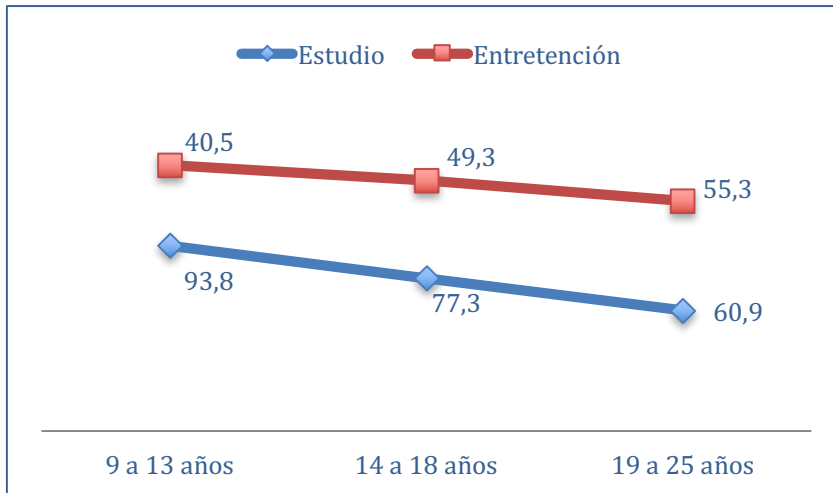
Esos porcentajes van disminuyendo a medida que aumenta la edad, lo que puede explicarse por el grado de escolarización.

<sup>4</sup> Fundación La Fuente / Adimark (2010). Chile y los libros.

<sup>5</sup> II Encuesta Nacional de Participación y Consumo Cultural, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, marzo 2011.

Los porcentajes más altos de lectura de libros por motivos de estudios están entre los 9 a 13 años, al tiempo que disminuyen en edad cuando la población declara leer por motivos de entretenimiento u ocio (ver gráfico n°3).

**Gráfico n°3. Motivos de lectura según rango etario.<sup>6</sup>**



De acuerdo a datos de la Encuesta de Comportamiento Lector 2014,<sup>7</sup> el 31,3% de la población mayor de 15 años había comprado al menos un libro durante los últimos 12 meses, excluyendo los textos escolares. El 66,2% no lo había hecho en los últimos 12 meses, y el 2,5% no había comprado un libro nunca en su vida.

En la medida que aumenta el nivel educacional hay más personas que declararon haber leído un libro en el último año. Quienes tienen educación básica incompleta (27,8%) se ven casi triplicados por quienes tienen educación universitaria completa (77,8%).

Y en cuanto a la edad, destaca el grupo de 45 a 59 años en el que se observa el mayor porcentaje de “no lectura” de libros en el último año. Esto indica que se lee más por obligaciones académicas o laborales, que por placer.

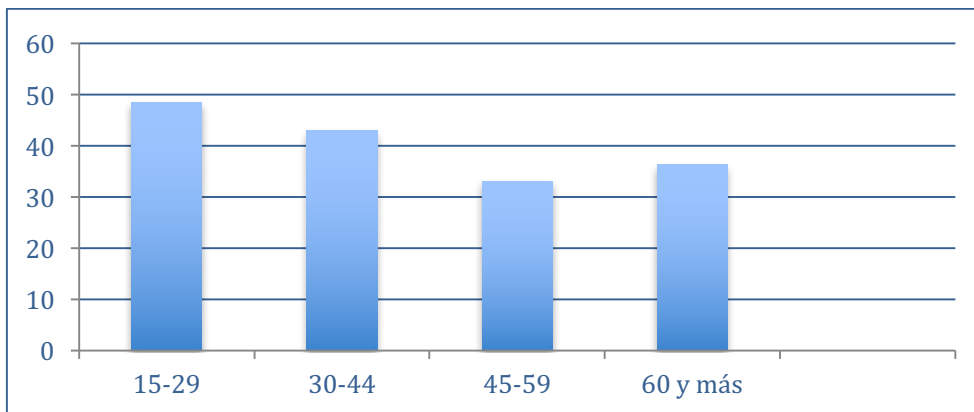
Mucho se ha dicho que el fenómeno tiene entre sus principales factores las carencias socioeconómicas. En la misma encuesta, la población del segmento E que declaró haber leído al

<sup>6</sup> II Encuesta Nacional de Participación y Consumo Cultural, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, marzo 2011.

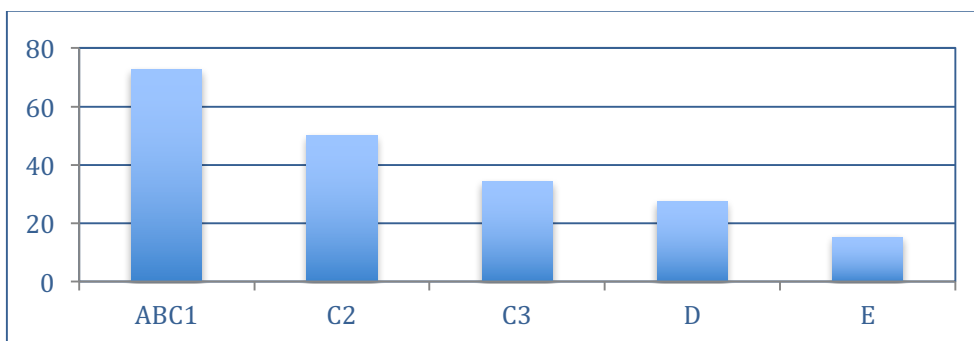
<sup>7</sup> Realizada por el CNCA y la Dirección de Estudios Sociales de la Universidad Católica. Entrevista a población de 9 a 65 años de edad, muestra de 6.990 casos en zonas urbanas.

menos un libro al año alcanzó sólo el 29,8%, frente al 70,3% del ABC1. Los gráficos nº4 y nº5 ilustran lo anterior.

**Gráfico nº4. Porcentaje de lectura (al menos 1 libro al año), según edad.<sup>8</sup>**



**Gráfico nº5. Porcentaje de lectura (al menos 1 libro al año), según nivel socioeconómico.<sup>9</sup>**



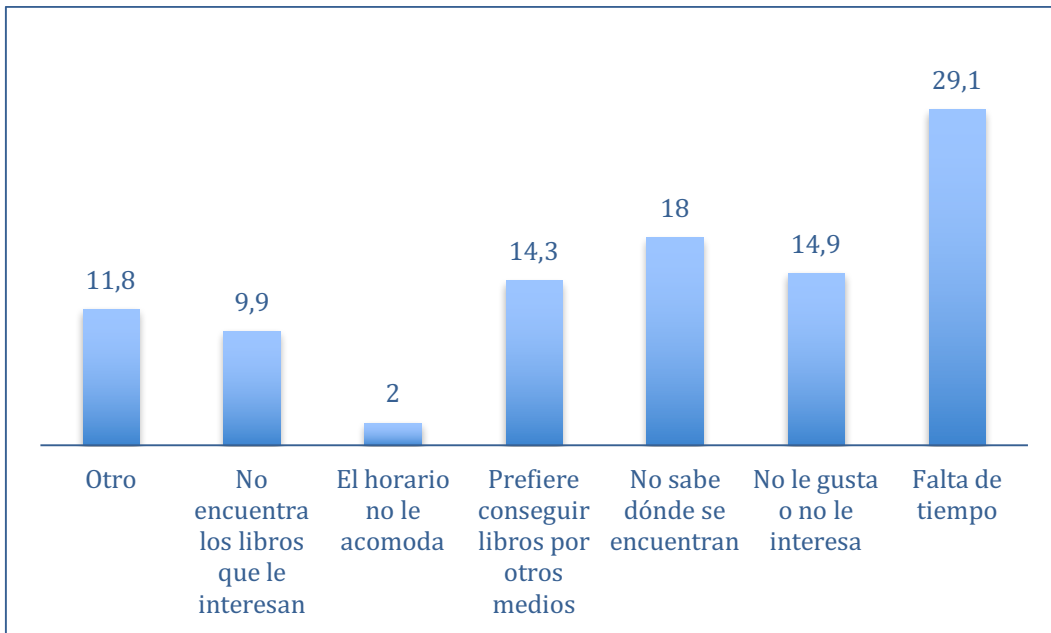
<sup>8</sup> Elaboración propia con datos de II Encuesta Consumo Cultural, 2014.

<sup>9</sup> Elaboración propia con datos de II Encuesta Consumo Cultural, 2014.

Pero eso puede cuestionarse. La gente prefiere hacer otras actividades antes que ir a bibliotecas, por muy cerca que se encuentren de su trabajo u hogar. Se vuelve a lo mismo: leer no es una prioridad entre los chilenos.

A pesar de que el aumento del presupuesto destinado a mejoras y actualizaciones en bibliotecas públicas del país – de 77 millones de pesos en 1997 a 858 millones<sup>10</sup> en 2011 –de acuerdo a datos entregados por el CNCA, el 72% de los encuestados no había asistido a una biblioteca en el último año. ¿Por qué?<sup>11</sup>. Básicamente, por falta de interés y de tiempo. El gráfico n°7 detalla los motivos por los cuáles los chilenos no acuden a bibliotecas.

**Gráfico n°7. Motivos para NO ir a bibliotecas (%).**<sup>12</sup>



Hoy en Chile existen 550 bibliotecas públicas y privadas. El 81,3% están vinculadas al Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (447), y el restante 18,7% representa a 103 públicas y privadas (103).<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Plan Nacional de Fomento Lector CHILE LEE CHILE.

<sup>11</sup> Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Encuesta de Participación y Consumo Cultural, Santiago, 2009.

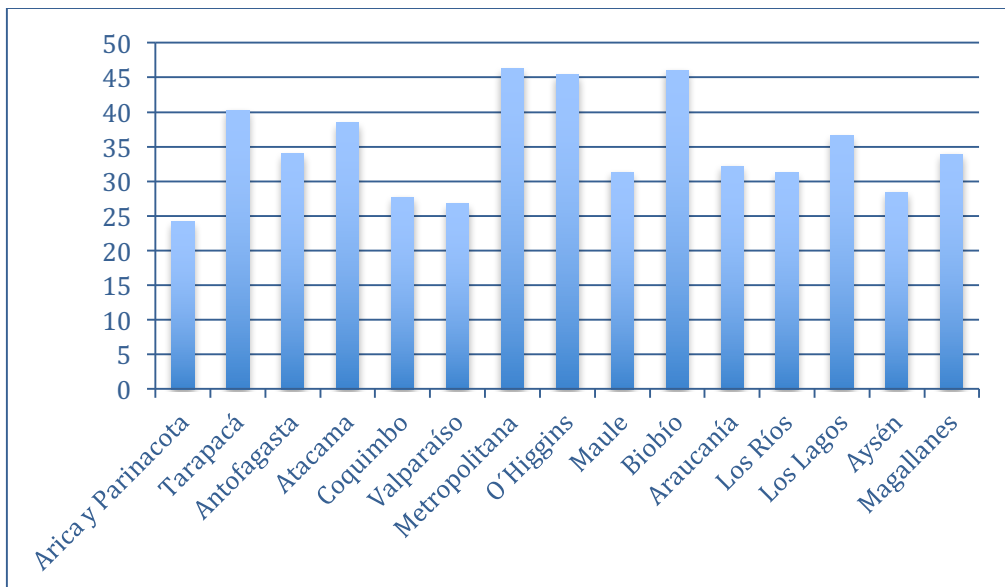
<sup>12</sup> Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Encuesta de Participación y Consumo Cultural, Santiago, 2009.

A nivel nacional, el porcentaje de la población que asiste a bibliotecas alcanza a un 36%, liderando Aysén (50%), Los Ríos (43%), Tarapacá (39%), la Región Metropolitana (38%) y Valparaíso (23%). Si se desagregan las cifras por región, vemos que la mayor concentración está en la RM con 120 bibliotecas, equivalente a un 21,8% del total, seguida por las regiones del Biobío, La Araucanía y Valparaíso, que representan respectivamente un 12,2%, 11,6% y 10,9% del total de bibliotecas registradas.

Las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Atacama, Los Ríos, Aysén y Magallanes muestran concentraciones inferiores al 3,5%.

Pero si se agrega la variable población el panorama cambia absolutamente. La RM sólo tiene 1,7 bibliotecas por cada 100 mil habitantes, mientras que Aysén tiene la mayor cobertura con 18 bibliotecas por cada 100 mil habitantes. Quedan así en evidencia importantes carencias en cuanto a cobertura. Así se demuestra en el gráfico nº8.

**Gráfico nº8. Nº de Bibliotecas Públicas por región<sup>14</sup>.**



<sup>13</sup> Catastro de Infraestructura Cultural 2014. Departamento de Estudios, Sección de Estadísticas Culturales, CNCA.

<sup>14</sup> Catastro de Infraestructura Cultural 2014. Departamento de Estudios, Sección de Estadísticas Culturales, CNCA.



El estudio de la Fundación La Fuente ya citado arrojó que sólo un 6,8% de los chilenos había sacado un libro de una biblioteca o era socio de ella. En la misma línea, la última Encuesta de Participación y Consumo Cultural muestra que entre los años 2005 y 2012 las personas que declaran haber asistido a una biblioteca en el año disminuyó de un 23,8% a un 18,2%. En efecto, un 82% de los chilenos afirma no haber pisado una biblioteca pública en todo el año.

Otro dato que puede tenerse en cuenta es la cantidad de librerías por región. Entre abril y agosto del 2013 el Fondo Nacional del Libro y la Lectura elaboró un catastro que estableció un total de 271 librerías a lo largo del país. De ellas, casi el 54% se encuentra en la RM, el 10% en la V región, y el 8,9% en la Región de Los Lagos. El cuadro n°1 contiene más detalles.

**Cuadro n°1: Librerías por región**

	Población	Puntos de venta	Nº de habitantes por punto de venta
Arica y Parinacota	235.081	1	235.081
Tarapacá	328.782	3	109.594
Antofagasta	613.328	5	122.666
Atacama	308.247	7	44.035
Coquimbo	759.228	7	108.461
Valparaíso	1.808.300	27	66.974
Metropolitana	7.228.581	149	49.511
O'Higgins	910.577	5	182.115
Maule	1.035.593	22	86.299
Biobío	2.100.494	20	105.025
La Araucanía	983.499	10	109.278
Los Ríos	401.548	4	100.387
Los Lagos	834.714	24	34.780
Aysén	107.334	1	107.334
Magallanes	163.748	S/I	S/I
<b>TOTAL</b>	<b>17.819.054</b>	<b>271</b>	<b>65.753</b>

Vuelve a caerse en la misma discusión. Para qué instalar librerías o bibliotecas si la gente no irá a ellas. Se piensa que no habrá el necesario público lector para sostenerlas. Es un círculo vicioso. Los chilenos no tienen el hábito de leer, prefieren otras actividades.

La encuesta del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile (2011) indica que los chilenos en su tiempo libre prefieren el consumo de TV (37%) y radio (16%), o hacer deportes (9%). La lectura de libros se encuentra en sexto lugar, con un 5% de las preferencias.

Esto tiene relación con lo mencionado anteriormente respecto a que la mayoría de quienes leen lo hacen por obligación académica o laboral (47%), y sólo un 7% lo hace por gusto. De acuerdo a datos proporcionados por la UNESCO, Chile es el país de la región donde menos se lee voluntariamente. Y eso, a su vez, no sólo explica los bajos índices de lectura sino que también la deficiente comprensión lectora que muestran los chilenos.

Podríamos seguir entregando cifras y datos sobre la escasa habilidad lectora en nuestro país. Pero antes hay que concentrarse en un problema más grave aún. En Chile poco se entiende lo que se lee. Hace unos años atrás causó impacto el estudio realizado por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, en conjunto con el CNCA. Este arrojó que el 84% de los chilenos “no demuestra una comprensión adecuada de textos largos y complejos”.

Es un problema que ya había sido detectado. Si nos remontamos, por ejemplo, al 2000, pueden verse los resultados de la evaluación realizada por la OECD, sobre la capacidad de los adultos para comprender y usar información escrita (presente en las actividades diarias). Chile tuvo un nivel lector deficiente: más del 80% de la población entre 16 y 65 años se ubicó en los niveles 1 y 2, es decir, bajo el rango de lectura mínima “para funcionar de acuerdo con la era de la información”.<sup>15</sup> En concreto, esto significa que la mayoría de la población sólo puede leer textos simples. La lectura está lejos de ser una herramienta productiva.

El mismo estudio del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, concluyó que un 44% de los adultos chilenos son analfabetos funcionales, es decir, que tienen una “discapacidad grave en el uso eficiente de la habilidad de leer, escribir o calcular”. Poco tiene que ver entonces que, paradójicamente, hayamos experimentado notables avances en la tasa de alfabetización, que hoy día supera el 96%.

---

<sup>15</sup> OCDE, *Evaluación Internacional del Nivel Lector de la Población Adulta (IALS), 2000.*

Es una realidad preocupante. Abundan los estudios sobre la importancia de la lectura como habilidad que otorga mejores resultados mientras más temprano se aprenda. No sólo es importante cuándo se adquiere el hábito, sino que además la frecuencia y cantidad. Se ha demostrado (Cunningham, Stanovich, 2007)<sup>16</sup> que mientras más se lea durante la infancia, más se desarrollan ciertas capacidades que a su vez generan mayor lectura con el curso de los años. Es lo que se conoce como el “efecto Mateo”, aludiendo a un pasaje bíblico sobre el rico que se hace más rico, y el pobre que se hace más pobre.

Lo mismo concluye el estudio de Eyzaguirre y Fontaine (2008), que explica que la alfabetización no es sólo aprender a leer, sino que también es “el logro de las capacidades requeridas al utilizar la lectura para aprender en todas las áreas”.<sup>17</sup>

Vuelve a repetirse el caso de Finlandia, que lidera los rankings sobre habilidad y comportamiento lector. ¿Qué hacen ellos? Sitúan la enseñanza de la lectura como clave en la formación docente, logrando profesionales motivados que identifican las habilidades lectoras de cada niño y en cada aspecto de la lectura (fonológico, fonémico, semántico y cognitivo).<sup>18</sup> De esta forma, ésta ocupa un papel esencial en el crecimiento y desarrollo de los niños. Se conversa sobre libros, los niños eligen qué leer y la lectura se convierte en un hábito socialmente validado, que se sostiene a lo largo de los años. Pero estamos lejos de Finlandia.

### **3. La política nacional de la lectura y el libro (PNLL) 2015-2020.**

Mucho se habló en su momento que esta nueva Política Nacional del Libro y la Lectura era el primer paso de un camino que se estaba empezando a recorrer. El segundo gobierno de Michelle Bachelet asumió el déficit lector como un problema público de gran envergadura, que requería de un trabajo intersectorial. En el contexto de la reforma educacional, se planteó la necesidad de implementar cambios significativos en los hábitos de los lectores chilenos. Fue así como en la Ley de Presupuesto 2015 se propuso un aumento de los recursos para el Fondo del

---

<sup>16</sup> Cunningham, Anne; Stanovich, Keith (2007). “Los efectos de la lectura en la mente”. *Revista Estudios Públicos*, n°108, pp.207-228.

<sup>17</sup> Bárbara Eyzaguirre y Loreto Fontaine, “Aprender a leer” *Revista Estudios Públicos*, n°111, 2008.

<sup>18</sup> Inger Enkvist, “Las claves del éxito educativo: el caso finlandés”, *Revista Estudios Públicos*, n°123, 2011.

Libro y la Lectura de 9,5% (equivalentes a 5.400 millones de pesos), al tiempo que el Plan Nacional de Fomento a la Lectura se incrementaba en un 9,7%. Ambos forman parte del presupuesto del CNCA que creció en un 22,6%, totalizando más de 100 mil millones de pesos.

“Quiero reafirmar mi convicción de que para formar ciudadanos y ciudadanas críticos, reflexivos, necesitamos también formar buenos lectores y lectoras”, dijo la Presidenta en su momento. En efecto, una de sus promesas de campaña había sido la implementación de esta nueva PNLL, que reemplazaría al programa Lee Chile Lee del anterior gobierno. La nueva Política partía de la base de que en Chile no se reconoce socialmente el valor de la lectura y la escritura, porque no se presenta como una condición necesaria para alcanzar mayores niveles de participación democrática, mejores niveles educativos y de aprendizaje, ni más sólidas competencias laborales.

Durante el año 2014, de agosto a octubre, el CNCA convocó mesas de trabajo que sumaron 700 personas, vinculadas a todo el proceso del libro y la lectura. Autores, editores, distribuidores, libreros y académicos, levantaron información a lo largo de todo el país. El objetivo era generar un conjunto de políticas públicas que abordaran cinco principales temas: lectura, creación, patrimonio bibliográfico, industria e internacionalización, edición electrónica y marco jurídico e institucional.

En los primeros días del año 2015 se aprobó el documento final, dándose a conocer oficialmente las casi 90 medidas que se implementarían con un presupuesto de 16 mil millones de pesos solo en 2015. La nueva PNLL fue presentada bajo los siguientes principios: participación, diversidad cultural, interculturalidad, inclusión social, territorialidad, equidad, fomento de la creatividad. Y dichos principios sería abordados bajo los siguientes compromisos: articulación intersectorial, regionalización, sostenibilidad, articulación público-privada, evaluación y seguimiento.

Resumiendo, el objetivo general de la PNLL es “crear las condiciones para asegurar a todos los habitantes del país, incluyendo a los pueblos originarios con sus lenguas y a las comunidades tradicionales, rurales y de inmigrantes, la participación y el acceso a la lectura, el libro, la creación, el patrimonio y los saberes, protegiendo y fomentando la diversidad cultural y territorial, con equidad e integración social”.

La ministra Claudia Barattini definió la nueva Política como una estrategia para “promover toda la cadena del libro, desde la creación hasta los lectores”. Y enfatizó que lograr más y mejores lectores en nuestro país era un prioridad para el gobierno. “Chile necesita más libros, pero también requiere urgentemente más y mejores lectores”, aseguró en la ceremonia de presentación.

Abordamos en este Análisis el primer punto de la PNLL, la lectura. Con su implementación se espera mejorar los índices de lectura y la calidad de comprensión de los chilenos. En definitiva, que el chileno lea más, pero que entienda lo que lee. La Política contempla aumentar en un 10% la población que declara leer en impreso, y de un 26% a un 28% los que lo hacen en formato digital. En concreto, pasar de 51% a más de 60% de personas que declaran leer al menos un libro al año,<sup>19</sup> situándose cerca de países como España (63%) y Reino Unido (61%).

Así mejoraría considerablemente la posición del ítem lectura entre las actividades que los chilenos hacen en sus ratos libres. Es decir, “dar pasos significativos en relación a la valorización social del libro, a los índices de lectura y comprensión lectora en nuestra sociedad”.<sup>20</sup>

Los objetivos de la PNLL en el ámbito de la lectura son concebirla “como parte fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, considerándola factor esencial en la formación de ciudadanas y ciudadanos creativos, reflexivos, críticos, participativos y constructores de procesos democráticos”. Para lograrlo se anunció la implementación del Plan Nacional de la Lectura; el fortalecimiento de las bibliotecas y espacios de lectura como el instrumento por excelencia de la democratización en el acceso al libro; propiciar la participación de los medios de comunicación y de sistemas de distribución en el desarrollo de la PNLL; fortalecer los establecimientos educacionales y universidades como espacios para la formación de mediadores de lectura en formato impreso y digital; garantizar que la lectura y el acceso al libro sean utilizados como fuente de información y aprendizaje, y para la integración de los pueblos indígenas y de las personas con capacidades diferentes. Esas fueron las principales medidas anunciadas.

---

<sup>19</sup> De acuerdo a la Encuesta de Comportamiento Lector, 2014.

<sup>20</sup> Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Consejo Nacional del Libro y la Lectura. Santiago, 2015.

Diez instituciones serían las responsables. El Consejo Nacional de la Infancia, CNCA, Mineduc, Dibam, Dirac, ProChile, Corfo, CNTV, Archi y el Ministerio de Desarrollo Social, debían implementar una serie de programas de fomento lector a lo largo del país. Estos abarcan desde las bibliotecas en las salas de clase de prekindergarten a segundo básico (Mineduc), una biblioteca pública digital con 12 mil títulos (Dibam), el programa de visitas de escritores a escuelas públicas (CNCA), o la inclusión de libros en el Programa de Apoyo al Recién Nacido de Chile Crece Contigo (MDS). Se argumentó que las instituciones comprometidas tenían un horizonte común: “hacer de Chile un país de lectores y lectoras durante todo el ciclo de la vida, desde la más primera infancia hasta la adultez”.<sup>21</sup>

Es prácticamente unánime que esta es una batalla que se debe ganar desde la infancia. Y la PNLL 2015-20 le da especial importancia a ello. Se comprometió la entrega de dos libros al paquete de “Cuidados Básicos y Estimulación” para el recién nacido que entrega el gobierno, proyectando entregar 156 mil para el año 2015.

También se considera la entrega y reposición de bibliotecas de aula (espacio aparte de la sala de clases donde se lee) al 30% de escuelas públicas del país, esto es, 2.040 aulas en 645 establecimientos. Y se repondrán bibliotecas al 100% de los cursos de kínder (3.050 aulas en 2.271 establecimientos).

Otras medidas relacionadas son la entrega de libros y guías sobre el fomento lector en jardines y salas cuna, la ampliación en un 10% de la Biblioteca Nacional digital (hoy con más de 170.000 títulos), la habilitación de espacios de lectura en 280 escuelas públicas abiertas en el período de vacaciones, la implementación de bibliotecas en 16 recintos penitenciarios, y la puesta en marcha de un programa para apoyar a los docentes en metodologías de enseñanza de la lectura y escritura en 36 establecimientos municipales.

Se habilitarán nuevas bibliotecas públicas en zonas extremas como Arica y Punta Arenas, con lo que 300 mil personas podrán acceder a libros. También se fortalecerán Espacios de Mediación Lectora (lugares físicos donde se lee y hay un responsable, el mediador) a través de los siguientes componentes: entrega de bibliografía, capacitaciones y redes, seguimiento y evaluación.

---

<sup>21</sup> *Ministro Ernesto Ottone, “¿Cuánto más podemos leer?”, Revista Qué Pasa, 6 mayo 2016.*

## 4. Reacciones encontradas.

Cuando asumió el actual Ministro Ernesto Ottone, se insistió en la necesidad de incentivar la lectura, considerada “una de las principales herramientas para la formación de ciudadanos críticos, informados y participativos, que logran impulsar cambios que nuestro país necesita”. Se insistió también en que la implementación de la nueva PNLL era “un elemento clave que marcará el sello de esta administración”.

Las críticas no tardaron en surgir. Muchos pensaron que esta era una política ambiciosa, con una escasa posibilidad efectiva de realizarse. Muy vaga en sus medidas, especialmente en las de más largo plazo. Por ejemplo, para potenciar “las bibliotecas y espacios de lectura como el instrumento por excelencia de la democratización en el acceso al libro”, se establece como una de las principales medidas “fortalecer la articulación entre bibliotecas públicas y establecimientos educativos (jardines infantiles, escuelas y liceos)” o “potenciar la creación de bibliotecas, con énfasis en primera infancia, en espacios no convencionales como hospitales, consultorios, postas rurales”. Pero no sólo no se entregan estudios preliminares para entender y cuantificar dichas carencias, sino que tampoco se señala cuál es el camino para lograrlo.

También se ha cuestionado el que sean varias las instituciones responsables. ¿Están a cargo en forma coordinada?, ¿o alguna ejerce el liderazgo?. Bernardo Subercaseaux<sup>22</sup> explica que hay un grave problema en la ejecución de esta política. “Aparecen como responsables una cantidad enorme de instituciones, pero son instituciones que tienen otras lógicas, otras tareas, que está metidas en reformas muy importantes, por lo tanto, esto va a ser secundario”, señala. Sostiene que el plan anterior 2006-2010 no funcionó, en buena medida, por eso mismo. Los distintos organismos tienen diferencias, y es muy complejo priorizar los intereses de cada una. Tampoco es fácil encontrar un punto de partida. La PNLL ni siquiera fue evaluada, no han podido verse sus efectos. No por nada hoy se ha dicho que precisamente lo que marcará la diferencia entre ambos planes es la voluntad de implementarlos.

---

<sup>22</sup> Académico de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile, miembro del Observatorio del Libro y la Lectura de la Universidad de Chile.

## 5. La eterna discusión: el IVA.

El tema de siempre tampoco quedó fuera esta vez. El Gobierno no incluyó la disminución o eliminación del impuesto al libro en la PNLL, tema que sí surgió en las mesas del 2014.

Es sabido que desde el año 1976 Chile tiene el 19%, uno de los más altos del mundo. Sólo nos supera Dinamarca con un 25%. Países con el IVA más bajo que el nuestro son Australia (10%), Nueva Zelanda (15%), Francia (7%) o España (4%). Y hay otros que simplemente están eximidos de este impuesto, como Argentina, Israel o Brasil.<sup>23</sup>

En las mesas de trabajo para la elaboración de la PNLL se propuso reducirlo a un 6%. Pero la medida no fue contemplada. La ministra de ese entonces, Claudia Barattini, afirmó que el precio no era lo principal, porque el objetivo es rescatar el valor social del libro, no el comercial. Explicó que como el mercado es muy pequeño, lo importante es crecer en la demanda, para lo que se necesitan más lectores. Lo fundamental no es el precio, sino que generar placer en la lectura.

La discusión es bastante añeja. Diversas investigaciones han concluido que hoy en día poco tiene que ver el precio del libro en fomentar el hábito lector desde la infancia. Los mayores obstáculos de entrada a la lectura – comprensión y hábito – no se solucionan directamente al bajar el precio. Se requieren otras condiciones para que la demanda por el libro definitivamente aumente.<sup>24</sup>

Marco Antonio Coloma, coordinador de la campaña Libros sin IVA,<sup>25</sup> es tajante al respecto: “el problema de fondo es que nuestra institucionalidad cultural no tiene la fuerza (o tal vez la valentía) para dar la pelea donde esta cuestión siempre se ha detenido: el escritorio del ministro de Hacienda”. Argumentan que Chile es uno de los pocos países del mundo donde casi un quinto del valor del libro corresponde a impuestos, lo que genera extrema desigualdad en el acceso a bienes culturales. Sobre este tema, dicen, no ha habido decisión ni recursos ni una visión de largo plazo.

Desde el CNCA responden que la Política propone otras medidas tributarias, como su discusión a nivel de municipios, o la exención de patentes a librerías y ferias dedicadas al comercio

---

<sup>23</sup> Castillo, Joaquín; Ortúzar, Pablo, *Lectura en Chile e IVA al libro. 7 claves para el debate*. Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), 2014.

<sup>24</sup> Castillo, Joaquín; Ortúzar, Pablo, *Lectura en Chile e IVA al libro. 7 claves para el debate*. Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), 2014.

<sup>25</sup> <http://www.librossiniva.cl>



del libro. Pero en definitiva, medidas como éstas no van a lo central del asunto, la incidencia es marginal.

Para muchos la rebaja del IVA sería una medida positiva, pero no sustancial. Viendo, por ejemplo, el caso de Suecia, donde el año 2002 se redujo el IVA desde un 25% a un 6%. Luego de cinco años de estudiar sus efectos, se concluyó que lo que sí aumentó fueron las ventas e ingresos de las editoriales, pero no una ampliación de la lectura en la población, manteniéndose los “no lectores” suecos en un 14%.

Creemos que en el caso chileno reducir el precio del libro no creará más lectores. Si bien es cierto que el nivel socioeconómico es determinante en el acceso a la cultura, no podemos decir que las personas no lean por falta de dinero para comprar libros. La ausencia de hábitos lectores están principalmente vinculados a la educación y al estímulo recibido desde la primera infancia, tanto en la casa como en el colegio. Eso es lo que realmente está vinculado a factores socioeconómicos. No podemos decir que al disminuir el precio de los libros mejorará el acceso de las personas con menos recursos a la lectura. Porque las barreras no son materiales, sino que están asociadas a los estímulos y educación recibida. Generar un hábito lector va más allá de la adquisición del libro. Podría aumentar su consumo entre quienes entienden lo que leen y tienen un hábito ya formado y adquirido, pero entre los “no-lectores” el precio del libro no es decisivo.

## 6. Qué debemos esperar

El Ministerio de Educación ha desarrollado programas que fortalezcan el gusto por la lectura desde la primera infancia. Destaca especialmente la red de bibliotecas del Centro de Recursos para el Aprendizaje (CRA), con una cobertura del 95% en educación básica y un 87% en educación media, que equivale a casi tres millones de alumnos en todo Chile. El resultado principal es que entre 2009 y 2013 el índice de libros por estudiante aumentó de 1,6 a 3,8 en educación básica, y de 3,8 a 4,8 en educación media. Así se va acercando al estándar internacional que considera 6 libros por alumno. Y se seguirá avanzando en ello.

Lo anterior, es la respuesta desde el CNCA cuando se preguntan medidas específicas sobre lo central del asunto: qué se está haciendo concretamente para tratar el tema desde la primera infancia.

Lo cierto es que no ha habido mayor claridad sobre la forma en que esta política se ha ido implementando. El proceso es largo. Sobre todo si tenemos en cuenta que la falta de lectura en Chile no pasa por un tema económico.

En la pasada Feria del Libro en octubre el CNCA organizó el primer Plenario de la PNLL, en el que el Ministro Ernesto Ottone dio cuenta del estado de avance de las 87 medidas contenidas. Reiteró que “la tarea de hacer de Chile un país de lectores y lectoras desde la primera infancia no puede ser llevada adelante sin el accionar coordinado de múltiples instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y la propia ciudadanía, que a través de sus fortalezas y necesidades nos entregan una guía imprescindible para nuestra labor”.<sup>26</sup>

El ministro explicó que un 64% de las medidas de la PNLL se encuentra en proceso de implementación, donde el ámbito que cuenta con un mayor estado de avance es el de la Lectura (84% medidas en estado de avance), seguido por el de la creación (73%), industria e internacionalización (59%), patrimonio bibliográfico (44%) y marco jurídico (33%).

Los estados de avance de las diversas medidas son bien distintos. Por ejemplo, respecto a las bibliotecas regionales, algunas están empezando a construirse, otras están en la etapa de diseño, y otras están buscando el terreno más adecuado para instalarla, porque se buscan lugares estratégicos, centrales, con alta afluencia de público.

En el ámbito que nos interesa, algunas de las medidas concretas que se han implementado son las siguientes:

- Las 15 regiones comenzaron a diseñar e implementar sus Planes Regionales de Lectura, tomando como líneas de trabajo las realidades locales para el desarrollo de programas de fomento lector. Por ejemplo, en Arica se establecieron puntos de lectura en sus playas, en Aysén se han implementado puntos de lectura en algunas barcasas y en La Araucanía se rescatan los relatos orales tradicionales mapuches, a través del programa Contando Epew. Desde el CNCA afirman que se está trabajando en el diseño, construcción y habilitación de bibliotecas regionales en donde no existen actualmente. Es decir, en todas las regiones menos Antofagasta, Atacama, Valparaíso, Santiago, Los Lagos y Aysén.

---

<sup>26</sup> *Presentación Ministro Ernesto Ottone, Feria Internacional del Libro de Santiago, Centro Cultural Estación Mapocho, octubre 2016, Santiago.*

- Se ha ampliado la red de bibliomóviles, permitiendo que los libros lleguen a los lugares más extremos del país. Hoy existen 45 activos y 7 en proceso de implementación.

- Para el fomento de la lectura en jardines infantiles y escuelas se ha realizado un trabajo por parte del Mineduc de entrega de colecciones bibliográficas de bibliotecas escolares CRA. Esto es, para 10.700 establecimientos educativos públicos y subvencionados del país, incluyendo bibliotecas de aula para salas cuna y jardines infantiles de administración directa de Junji y Fundación Integra. Estas entregas se han ido acompañando con capacitaciones a docentes y educadores, esperando con ello asegurar el buen uso de bibliotecas de aula y materiales de lectura.

- La Biblioteca Pública Digital, una iniciativa pionera en Latinoamérica liderada por la Dibam, es hoy la tercera biblioteca con más préstamos del país. Esta biblioteca 100% digital realiza préstamos de libros con un catálogo cercano a los 21 mil ejemplares, de forma totalmente gratuita. En 2016 hasta octubre realizó más de 51 mil préstamos.

## 7. Conclusiones.

Aún faltan varias medidas por cumplir. La política, independiente de sus virtudes y sus falencias, es bastante ambiciosa. Y requiere el compromiso de diversas instituciones.

Para que no suceda lo mismo que con la PNLL anterior, es importante que los avances se vayan midiendo en forma periódica.

Inger Enkvist, especialista sueca en educación que visitó Chile el año 2009, lo dijo en forma muy clara. Para mejorar nuestro sistema educacional sólo hay que hacer una cosa: “leer, leer y leer. Eso en todos los niveles”.<sup>27</sup> La lectura debe ser concebida como una experiencia fundamental del aprendizaje, formadora, un derecho de todos los ciudadanos y, por cierto, un factor de desarrollo fundamental para desenvolverse en el mundo de hoy.

No podemos seguir discutiendo por qué la mayoría de los chilenos entiendan poco o nada de lo que leen. Hay que considerarlo como un problema de primera prioridad y tomar medidas de fondo. Sabido es que un lector que se inicia desde la primera infancia comenzará a desarrollar y aprender sus habilidades de forma natural. Un niño que lea más y que pueda escoger libremente

---

<sup>27</sup> Inger Enkvist, “Las claves del éxito educativo: el caso finlandés”, *Revista Estudios Públicos*, nº123, 2011.

lo que lee, adquiere desde temprano una serie de competencias básicas que contribuirán a mejorar su rendimiento académico. En este sentido, se considera la lectura voluntaria como el mejor impulso para el desarrollo de variadas habilidades.

Hay que capacitar a las bibliotecas públicas con profesionales adecuados, que estimulen el temprano contacto del niño con el libro, establecer programas atractivos de lectura escolar, trabajar por un acceso transversal a bibliotecas bien surtidas, librerías cercanas y actualizadas, entre otras iniciativas.

Lo mismo sucede con la discusión sobre el IVA. Tiene que debatirse de todas formas, aunque no signifique un aumento de la lectura entre los chilenos. Por último, para terminar con el tema de una vez por todas, y centrarse en lo que realmente importa: que los chilenos lean más y mejor. Porque sí hay una gran certeza: a los chilenos no les interesa la lectura. No es un hábito ni una prioridad. E independiente de lo que digan las cifras, un país que no lee es pobre.

El mayor desafío entonces es crear lectores. Es ahí donde debe estar el énfasis de las políticas públicas del libro, en la generación de condiciones y hábitos de lectura en la población chilena. Es un gran desafío, que requiere de una visión y acción que involucre a todos (institucionales, privados, civiles y académicos).

Y esto tiene que ser una prioridad. Es urgente construir un país lector, donde los ciudadanos, sin importar su edad y estrato socioeconómico, aprecien la lectura como parte fundamental de su vida diaria.

## **Bibliografía.**

- Bárbara Eyzaguirre y Loreto Fontaine, “Aprender a leer”, Revista Estudios Públicos, nº111, 2008.
- Castillo, Joaquín; Ortúzar, Pablo, Lectura en Chile e IVA al libro. 7 claves para el debate. Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), 2014.
- Cunningham, Anne; Stanovich, Keith (2007). “Los efectos de la lectura en la mente”. Santiago: Revista Estudios Públicos, nº108, pp.207-228.
- Inger Enkvist, “Las claves del éxito educativo: el caso finlandés”, Revista Estudios Públicos, nº123, 2011.
- García, Javier (2014). “Creando lectores: la recta final de una nueva política del libro y la lectura”. Santiago: Diario La Tercera, 02 nov 2014.
- Plan Nacional de Fomento de la Lectura LEE CHILE LEE, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Mineduc, Dibam, Santiago, 2010
- Segunda Encuesta Nacional de Participación y Consumo Cultural, 2012. (hombres y mujeres de 15 años y más, 8.200 casos en 15 regiones)
- Política Nacional del Libro y la Lectura 2015-2020. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Consejo Nacional del Libro y la Lectura. Santiago, 2016.
- Fundación La Fuente – Adimark, Chile y los Libros, Santiago, 2010.
- CERLALC, Hábitos de lectura y consumo de libros en Iberoamérica, 2006.
- UNESCO, Alfabetismo funcional en 7 países de América Latina, Santiago de Chile, 2006.
- Yubero, Santiago; Larrañaga, Elisa, “El valor de la lectura en relación con el comportamiento lector. Un estudio sobre los hábitos lectores y el estilo de vida en niños”, en Revista Ocnos, nº6, Universidad de Castilla-La Mancha, 2010.