

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
JULIO DE 2026

EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Dirección: Calle 12C # 6-25
Teléfono: (57-1) 2970200, ext. 3114
<http://editorial.urosario.edu.co>

COMITÉ EDITORIAL DE ESTA EDICIÓN

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Juan Felipe Córdoba-Restrepo

COORDINACIÓN PUBLICACIONES SERIADAS
Claudia Patricia Méndez-Rátiva

CONSEJO DE EDICIÓN
Diego A. Garzon-Forero

CORRECCIÓN DE ESTILO
Lina Morales

DISEÑO E ILUSTRACIÓN
Miguel Gerardo Ramírez Leal
Kilka Diseño Gráfico



REFLEXIÓN



Medio siglo de políticas del libro:

la huella del Cerlalc en América Latina



Margarita Cuéllar Barona

Escritora y académica colombiana, es la actual directora del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe —Cerlalc, organización intergubernamental bajo los auspicios de la UNESCO, que trabaja para crear las condiciones necesarias para el desarrollo de sociedades de lectoras y escritoras. En su trayectoria académica tuvo a su cargo la dirección del Departamento de Artes y Humanidades y del Programa de Estudios de Género en la Universidad Icesi, de Cali, Colombia. Su trabajo de investigación se centró en la conexión entre los textiles, la costura, las pedagogías feministas y la memoria, con métodos participativos basados en el arte. En 2021 publicó su primera novela, Geografía Doméstica (Tusquets), y en 2024 su segunda novela, de viento y de sal (Tusquets).



José Diego González Mendoza

Actualmente director técnico del área de Ecosistema Editorial del Cerlalc, en donde trabaja desde 2023. Es magíster en Edición por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y egresado de Literatura de la Universidad de los Andes de Bogotá. Gestor cultural, editor e investigador especializado en el estudio del mercado editorial. Desde 2020, funge como representante del Cerlalc en el Consejo Directivo de la Agencia Internacional de ISBN.

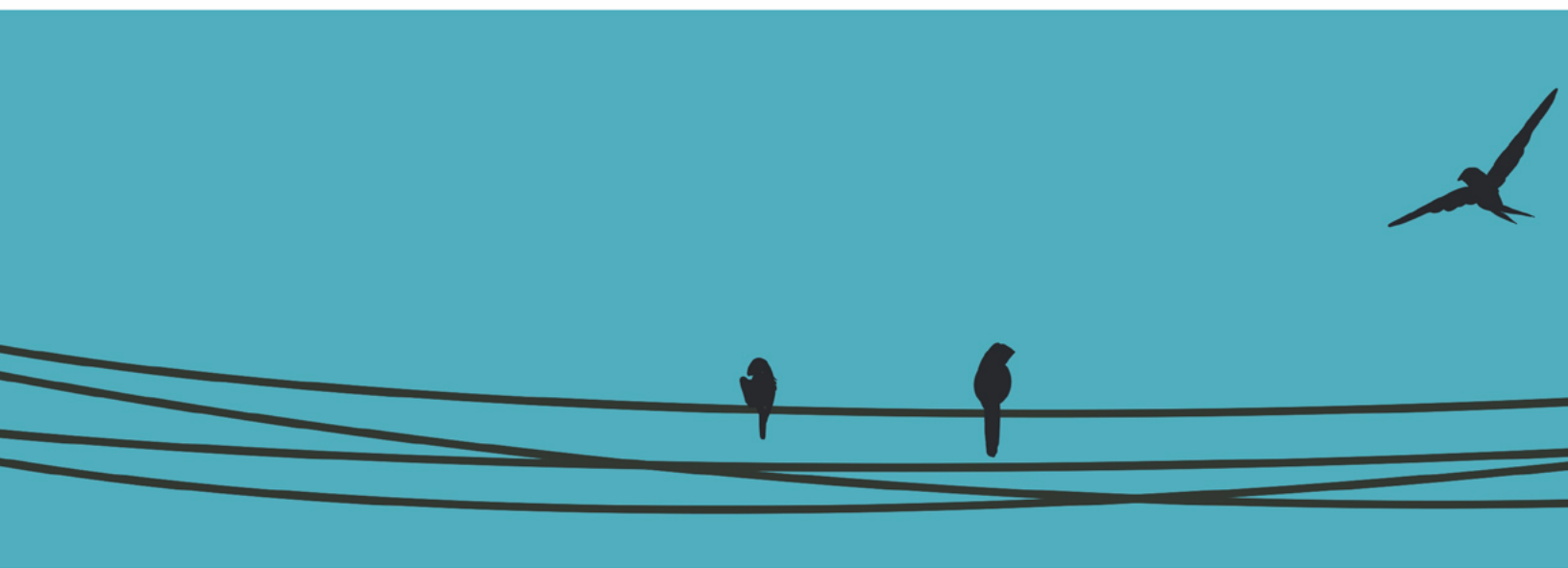
Quizás no sean muchas las personas que pueden seguir la relación entre medidas como la exención de impuestos al libro o la obligatoriedad de que los Estados adquieran libros para las bibliotecas y un organismo como el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (Cerlalc). Sin embargo, disposiciones como estas tienen en el Cerlalc un origen común.

Creado bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a comienzos de los años setenta, el centro ha fungido por más de medio siglo como un laboratorio de políticas públicas del libro y como un centro de pensamiento. Produce diagnósticos, genera estadísticas y, de especial relevancia para el tema de este número, ha elaborado lo que en derecho se conoce como *leyes tipo*: marcos legislativos modelo que han orientado, con adaptaciones, las políticas de fomento del libro y del sector editorial en los países latinoamericanos.

La influencia del Cerlalc es vasta, aunque no siempre lo suficientemente visible.

Este artículo busca justamente hacer visible esa influencia. El recorrido que proponemos empieza hacia mediados de la década de los sesenta. Partimos del diagnóstico de la UNESCO sobre el “hambre de libros” en los países en desarrollo y repasamos la huella de las *leyes tipo* en las legislaciones latinoamericanas orientadas al fomento del libro y el sector editorial.

A continuación, examinamos el contexto en el que surge la noción de *diversidad cultural* que da pie en 2005 a la Convención sobre la Protección y Promoción de la



Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO. Esta consagra en el derecho internacional la idea de que los bienes culturales no son una mercancía como cualquier otra y reitera la facultad de los Estados nacionales de adoptar medidas específicas de apoyo a sus bienes y servicios culturales.

Para cerrar, presentamos los ejes de la *Agenda para reforzar el acceso democrático al libro, la lectura, la escritura y la oralidad* (2025), elaborada por el Cerlalc en conjunto con la Secretaría General Iberoamericana (Segib), que traza los horizontes de acción de las políticas públicas de fomento del ecosistema del libro en el corto y mediano plazo para la siguiente década.

En un momento en el que el multilateralismo es puesto en tela de juicio, esta historia adquiere una especial relevancia. El Cerlalc es un producto de una arraigada creencia en las virtudes del intercambio y el diálogo entre países: nació de una decisión de la UNESCO, opera mediante acuerdos entre Estados y ha construido su influencia a través del consenso regional. Los instrumentos que ha contribuido a forjar son, en sí mismos, logros del intercambio multilateral.

Trazar el rastro del Cerlalc —y de la UNESCO— en las políticas del libro en América Latina es, de alguna manera, un testimonio del alcance y del valor del multilateralismo.

“Hambre de libros”

El año 1964 constituyó un punto de inflexión en la acción de la UNESCO por el fomento del libro. Si bien su Constitución establecía entre las tareas de la organización “facilitar la libre circulación de las ideas por medio de la palabra y de la imagen”, así como la de velar “por la conservación y la protección del patrimonio universal de libros”, no fue sino en 1964 cuando la conferencia general mandató al entonces director general a avanzar en “un programa coordinado de actividades apropiadas en la materia, para 1967-1968, con inclusión de actividades destinadas a promover la producción y difusión de libros en los países en vías de desarrollo” (como se citó en Delavenay, 1974, p. 17). Esto conduciría a la proclamación de 1972 como Año Internacional del Libro, bajo el lema “Libros para todos”, y en el ínterin, entre otras iniciativas, a la creación del Cerlalc.

En 1965, aparecería un estudio comisionado por la UNESCO al sociólogo francés Robert Escarpit, *La revolución del libro*. El autor reconoce en la aparición de los libros en rústica de Penguin (1935) la apertura “del camino al libro de masas” (p. 30) y en su auge en diversos países del mundo “una revolución”: “La actual mutación del libro, si llega a imponerse, no será ni completa ni definitiva. Cuando hablamos de difusión de masas no

se trata ni con mucho de todas las masas [...] Pero no importa. Lo esencial es que haya cada vez más lectores activos, que éstos sean cada vez más diversos [...]. La revolución de los libros es la más liberal de las revoluciones” (Escarpit, 1968, pp. 193-194).

En el mismo libro, Escarpit diagnosticó un marcado desbalance entre países desarrollados y países en desarrollo en la oferta editorial publicada. En 1964, solo 6 países superaban los 20 000 títulos publicados al año (la Unión Soviética, Reino Unido, las Alemanias, Japón y Estados Unidos); 4, los 10 000 (Francia, India, España y Países Bajos); y 4 más estaban apenas por debajo de ese guarismo (Italia, Polonia, Checoslovaquia y Países Bajos). En conjunto, estos 14 países concentraban el 75 % de la producción mundial de títulos (Escarpit, 1968).

En 1973, Robert Escarpit y Ronald Barker publicaron un estudio, encargado también por la UNESCO, cuyo título era a la vez un diagnóstico de esta situación y un llamado a la acción, *El hambre de leer*. El entonces director de la UNESCO, René Maheu, se referiría a esta situación en el artículo de presentación del primer número del año 1972 de *El Correo de la UNESCO*, con el cual se daba inicio al Año Internacional del Libro:



Existe actualmente en el mundo una inmensa necesidad de leer que, para una gran parte de la población del globo, constituye una verdadera hambre de lectura. Justamente ahora que la revolución sobrevenida en las técnicas de producción y de distribución editorial permite lanzar al mercado una cantidad creciente de obras de calidad y a costo relativamente bajo, los países en vías de desarrollo padecen una penuria de libros que no puede sino agravarse a medida que se generaliza la enseñanza (Maheu, 1972, p. 5).

Fue, pues, en este contexto en el que surgió el Cerlalc. En septiembre de 1969, se celebró en Bogotá la Reunión de Expertos sobre el Fomento del Libro en América Latina. En su informe final, los especialistas formularon de manera unánime la recomendación de crear un “centro de fomento del libro en América Latina”, sentando así las bases de lo que es hoy el Cerlalc.

En el diagnóstico que se hizo entonces se reconoció el peso de las industrias editoriales de Argentina, Brasil y México, situadas entre los países de mediana producción a nivel mundial, con entre 2000 y 5000 títulos anuales. Los expertos señalaron además que, aunque el problema del acceso a materiales de lectura era menos crítico que en otras regiones como Asia, América Latina funcionaba como una “zona de baja presión” que atraía más flujos de los que generaba. Ese hecho, junto con la preocupación por la competitividad de los sectores editoriales nacionales, evidenció la necesidad de una instancia articuladora como el Cerlalc, cuyo propósito fuera el desarrollo del libro en la región.

La huella de las leyes tipo

La ‘ley tipo de Guayaquil’ apareció en 1992; lleva el nombre de la ciudad ecuatoriana porque fue en una reunión celebrada allí donde se presentó y terminó su redacción. Se trató de un instrumento que sintetizó disposiciones contenidas en las llamadas leyes del libro que habían sido aprobadas ya en varios países latinoamericanos y que sirvió de inspiración en el diseño o actualización de las legislaciones que vinieron después. Como explica Álvaro Garzón (2005):





La ley del libro es el instrumento por el cual los resultados del diálogo, las conclusiones del diagnóstico y las decisiones adoptadas toman forma jurídica y se cristalizan en una serie de medidas viables a la luz del contexto constitucional y administrativo en vigor [...] Son tantos los organismos del Estado llamados a intervenir en la puesta en práctica de la política del libro que, sin una ley que torne obligatorias sus intervenciones, sería casi imposible hacerlas converger hacia estos propósitos y, de todas maneras, ciertas medidas como las exoneraciones tributarias requieren casi siempre la aprobación del poder legislativo (p. 49).

Este trato impositivo favorable “se justifica por la jerarquía del producto, la lenta amortización del capital invertido y la rentabilidad aleatoria propia de la edición” (Garzón, 2005, p. 32). De ahí que, por un período determinado, las leyes del libro establezcan, por ejemplo, exenciones o tarifas reducidas del impuesto sobre la renta para las empresas dedicadas a la edición y comercialización del libro. También se busca abaratar los costos de los insumos y la maquinaria para la producción del libro exceptuándolos de aranceles. Además, para favorecer el acceso, se exime de cargas impositivas el precio de venta al público del libro.

Al examinar las leyes del libro vigentes en los distintos países de América Latina, se encuentra que comparten un núcleo amplio de disposiciones comunes, reflejo sin duda de la influencia de la ley tipo propuesta por el Cerlalc.

En varios países siguen en vigor leyes aprobadas en los años ochenta o noventa —tal es el caso de Uruguay (1987) o Colombia (1993)—. En otros, estas se han actualizado y en esas revisiones se constata un cambio de énfasis, perceptible incluso en los nombres de las leyes. Mientras que la Ley 98 de 1993 de Colombia establece como propósito la “democratización y fomento del libro colombiano”, la Ley 31053 de Perú de 2020 “reconoce y fomenta el derecho a la lectura y promueve el libro”. Sin desatender el impulso de la producción y circulación del libro como actividad industrial, se pone



el acento en la población lectora, sobre la base del reconocimiento del acceso a la cultura como un derecho fundamental.

El Cerlalc desempeñó también un papel relevante en la introducción de esta perspectiva al proponer, en 2011, una nueva ley tipo: el *Modelo de ley para el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas*. “La propuesta que ponemos a consideración de los países miembros del Cerlalc”, se indicaba en la introducción de dicho documento, “busca generar acciones específicas para cada uno de los eslabones de la cadena del libro y la lectura (autores, editores, libreros, distribuidores, agentes literarios y bibliotecas) con un hilo conductor: más lectores y más lectura” (Cerlalc, 2012, p. 18).

De la excepción a la diversidad cultural

Los comienzos de los noventa supusieron la aparición de la llamada *excepción cultural*, que daría paso al concepto de *diversidad cultural*. Esta noción se formuló en el marco de las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que conducirían a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Abanderada por Francia, esta idea —cuyos antecedentes se pueden rastrear, según Jordi Balta Portolés, en la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (Mondiacult), celebrada en México, en 1982— “representa comprender que los bienes y servicios culturales, al vehicular expresiones culturales y simbólicas, requieren un trato distinto en el marco de la liberalización del comercio; de esta forma, se les debería considerar una excepción” (Portolés, 2016, p. 18).

Como explica el mismo Portolés, la noción de *diversidad cultural* amplía el debate más allá del marco de la liberalización del comercio internacional y lo sitúa en el terreno del derecho internacional de la cultura, primero, con la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001) y, posteriormente, con la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005). Esta última reconoce la diversidad cultural como un patrimonio común de la humanidad, que debe ser valorado y protegido, y subraya su importancia para el pleno ejercicio de derechos y libertades fundamentales contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Así mismo, la convención reitera “la índole específica de las actividades y los bienes y servicios culturales en su calidad de portadores de identidad, valores y significado” (UNESCO, 2013, p. 5), y consagra el derecho de los Estados a conservar y adoptar medidas encaminadas, en general, a la protección y promoción de la diversidad de expresiones culturales y, en particular, a “proporcionar a las industrias culturales independientes nacionales y las actividades del sector no estructurado un acceso efectivo a los medios de producción, difusión y distribución de bienes y servicios culturales” (UNESCO, 2013, p. 8). La protección y promoción de la diversidad cultural se entendió, en este contexto, como una respuesta necesaria frente a la globalización y la revolución digital.

En esos mismos años se consolidó también el concepto de bibliodiversidad, formulado por analogía con la biodiversidad. Acuñado por la Editorial LOM de Chile, el término fue adoptado por las editoriales independientes como una forma de “llamar la atención de los poderes públicos y más ampliamente, la atención del propio gran público culto sobre la especificidad del libro como bien cultural y objeto investido de espíritu, según la definición kantiana, así como llamarlos a tomar las medidas de regulación necesarias para contrarrestar el solo juego del mercado económico y financiero en ese plano, y favorecer de ese modo la expresión de la diversidad” (Pinhas, 2013, p. 67).

La bibliodiversidad ha permeado sin duda el diseño de políticas públicas específicas de fomento del sector editorial, cuyo objetivo es ampliar la diversidad de oferta bibliográfica. Piénsese en los acentos de las subvenciones a la actividad editorial o librera implementadas en diversos países. Se entiende que la diversidad de la oferta bibliográfica disponible está vinculada con propiciar condiciones que permitan la coexistencia de títulos de mayor rotación con títulos del llamado campo medio y de nicho. Coexistencia que depende no solo de incentivar la producción de estas propuestas, sino de la existencia de canales de exhibición y venta que permitan a los lectores su descubrimiento. Esta es la razón que sustenta hoy medidas como el precio único del libro.¹

Deudas pendientes y nuevos horizontes

Más de medio siglo después del encuentro en Bogotá que recomendó la creación del Cerlalc, surgen nuevos desafíos y persisten viejas deudas. Hoy, la mayoría de los países de la región cuentan con planes de lectura, leyes para el fortalecimiento sector editorial y políticas nacionales del libro, y el acceso a este es reconocido como un derecho fundamental. Sin embargo, es preciso reconocer también que el ecosistema editorial iberoamericano “continúa condicionado por desigualdades estructurales persistentes”. De ahí que, en 2025, el Cerlalc, en conjunto con la Segib, haya propuesto la *Agenda para reforzar el acceso democrático al libro, la*

1 En términos generales, este consiste en la fijación de un precio de venta al público por parte del editor o importador al cual deben ser vendidos los libros en todos los puntos de venta sin excepción, durante un período de vigencia determinado contado a partir de la fecha de edición de cada título. En el ámbito iberoamericano, España incluyó esta disposición en la Ley 10/2007 de la Lectura, el Libro y la Bibliotecas. Portugal hizo lo propio mediante los decretos-ley 216/2000 y 196/2015, en los que se establece como objetivos del precio único de los libros la “corrección de anomalías verificadas en el mercado del libro” y la creación de las “condiciones para la revitalización del sector” y para el “desarrollo de políticas culturales de desarrollo en los dominios del libro y de la lectura”. Argentina adoptó el precio único mediante la Ley 25542, promulgada el 8 de enero de 2002, con el muy diciente nombre de “Ley de Defensa de la Actividad Librera”; y México hizo lo propio a través de la Ley de Fomento para Lectura y el Libro del año 2008. La ley francesa, conocida como Ley Lang, por el apellido del ministro de Cultura que la impulsó, ha sido la regulación de referencia. Data del 10 de agosto de 1981.





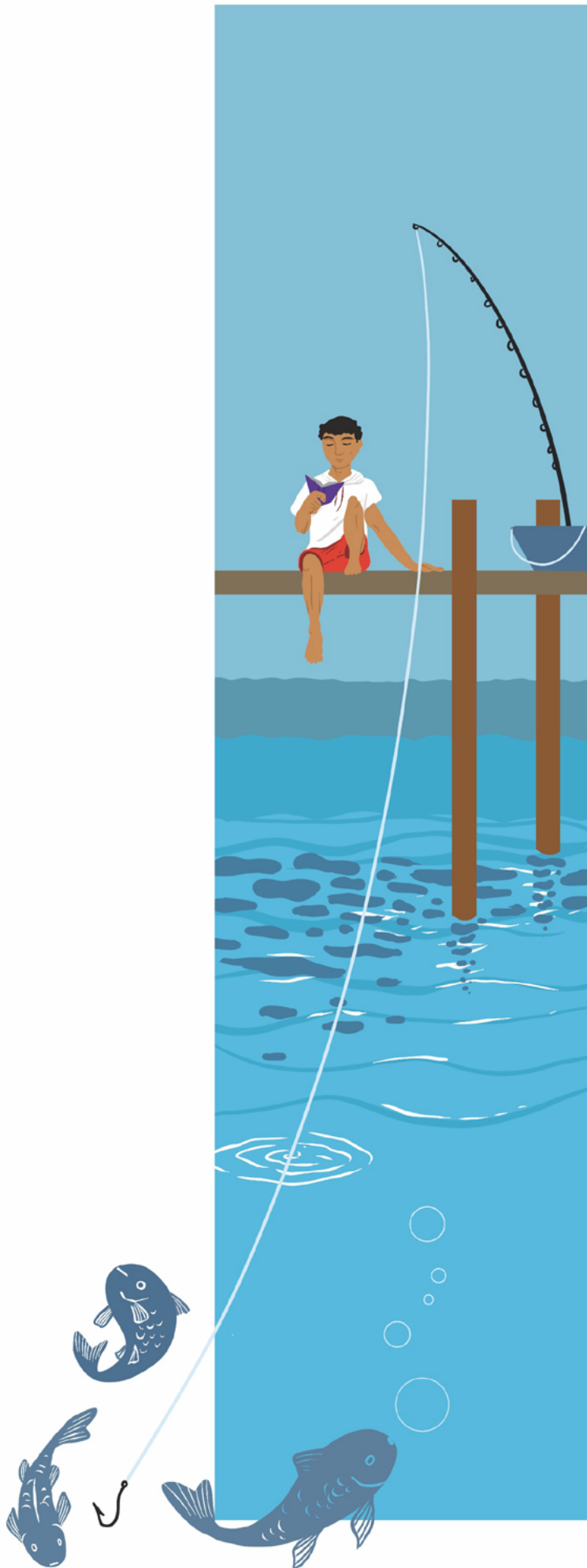
lectura, la escritura y la oralidad, en la que se traza un horizonte de acción para las políticas públicas.

El diagnóstico que ofrece la *Agenda* del ecosistema editorial es el de un sector que ha crecido en volumen, pero no de forma equilibrada. A las asimetrías históricas entre centro y periferia, se suman la presión de las grandes plataformas digitales, la irrupción de la inteligencia artificial —con sus consecuencias aún abiertas— y la urgencia de incorporar criterios de sostenibilidad ambiental en la producción y distribución del libro. La concentración editorial —un fenómeno global desde los años ochenta— ha producido en la región mercados polarizados entre un reducido número de grandes grupos y un universo amplio de editoriales pequeñas con escaso margen de crecimiento, con una franja intermedia de editoriales medianas que al intentar expandirse enfrentan tensiones estructurales.

A esa polarización se suma la debilidad de las redes de distribución. En muchos países latinoamericanos no existe una infraestructura de alcance nacional que sea eficiente y accesible para un número amplio de sellos, lo que impacta directamente en el desarrollo de librerías fuera de los grandes centros urbanos y restringe el acceso efectivo de amplias capas de la población al libro. Las librerías, subraya la *Agenda*, no son solo puntos de venta: son espacios culturales de primer orden para la valorización simbólica del libro y el fomento de la lectura, y su debilidad en buena parte de la región tiene consecuencias que van más allá del mercado.

La irrupción de la inteligencia artificial generativa no se presenta como una amenaza difusa, sino como un desafío que exige respuestas concretas: marcos regulatorios, protección de los derechos de autor y fortalecimiento de capacidades en los actores del sector que conduzcan a una apropiación crítica y ética de estas herramientas. A todo esto se añade una preocupación relativamente reciente para el sector editorial: el impacto ambiental de la producción y circulación del libro. La *Agenda* hace un llamado a los Estados a impulsar estrategias que articulen sostenibilidad ambiental e innovación tecnológica.

Para consolidar todo ese horizonte de acción, el Cerlalc se afirma como un mecanismo regional de seguimiento y asistencia técnica que acompañe a los Estados en el diseño, la implementación y la evaluación



de sus políticas del libro. A lo largo de más de medio siglo, su labor ha contribuido a generar consensos, producir conocimiento y orientar instrumentos que hoy estructuran buena parte de las políticas del libro en la región. De cara al futuro, ese papel articulador resulta fundamental para sostener políticas públicas capaces de equilibrar acceso, diversidad y sostenibilidad en un entorno cada vez más complejo.

Referencias

- Barker, R., & Escarpit, R. (1973). *The book hunger*. UNESCO-Harrap.
- Cerlalc. (2012). *Modelo de ley para el fomento del libro, la lectura y las bibliotecas*. Cerlalc.
- Cerlalc. (2024). *Agenda para reforzar el acceso democrático al libro, la lectura, la escritura y la oralidad*. Cerlalc-UNESCO.
- Delavenay, É. (1974). *La UNESCO y su programa por el libro*. UNESCO.
- Escarpit, R. (1968). *La revolución del libro*. Alianza Editorial.
- Garzón, Á. (2005). *La política nacional del libro*. UNESCO.
- Maheu, R. (1972, enero). ¡Libros para todos! *El Correo de la UNESCO. Reunión de Expertos sobre el Fomento del Libro en América Latina (1969)*. UNESCO.
- Pinhas, L. (2013). La reivindicación de la independencia editorial ante las políticas públicas del libro: ¿qué impacto? *Comunicación y Medios* (27). <https://doi.org/10.5354/0716-3991.2013.27150>
- Portolés, J. B. (2016). *Cómo protege Francia la cultura*. Fundación Santillana-Fundación Alternativas.
- UNESCO. (2013). *Textos fundamentales de la Convención de 2005 sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. UNESCO.