

EM04-2018

Santiago, 26 OCT 2018

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO (S)**  
**DE : JEFE DIVISIÓN ESTUDIOS DE MERCADO**  
**MAT : MINUTA DE LANZAMIENTO DE ESTUDIO DE MERCADO DE TEXTOS ESCOLARES**

---

## I. RESUMEN

Según se establece en los numerales 28 y 29 de la Guía Interna para el Desarrollo de Estudios de Mercado de mayo de 2017 (Guía), la Fiscalía Nacional Económica (FNE) debe publicar, al momento de iniciar un estudio de mercado, un documento que exponga las razones o preocupaciones que lo motivan, la hipótesis de falta de competencia en que se centrará el mismo, el calendario que regirá el trabajo del equipo que lo desarrolla, y una invitación a participar junto a los datos de contacto para ello.

En esta minuta se propone al Sr. Fiscal el inicio de un estudio en el mercado de textos escolares y se incluye en ella toda la información requerida por la Guía para su lanzamiento.

## II. ANTECEDENTES GENERALES

1. El texto escolar ha sido definido como “una obra diseñada para usarla en clases y provee una introducción sistemática a una disciplina o asignatura”<sup>1</sup>. El mismo cumple una función central en la tarea educativa de los docentes tanto en la sala de clases como en otros espacios de aprendizajes, constituyendo una herramienta fundamental que facilita un acceso equitativo a la educación.
2. En este sentido, se ha señalado por distintos autores y organizaciones, tanto nacionales como a nivel mundial, que “de manera muy especial, los llamados libros de texto constituyen los materiales curriculares con una incidencia cuantitativa y cualitativa mayor en el aprendizaje del alumnado dentro de cada aula”<sup>2</sup>.
3. La relevancia que tienen los textos escolares se encuentra reflejada en las conclusiones de un estudio realizado por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile acerca del uso de los textos escolares por docentes y alumnos que fueron entregados por el Ministerio de

---

<sup>1</sup> Fontaine, L. y Eyzaguirre B. (1997) “Por qué es importante el texto escolar”, Revista Estudios Públicos N° 68, primavera, P.358.

<sup>2</sup> Parcerisa, A. (2006) “Materiales curriculares: Cómo elaborarlos, seleccionarlos y usarlos”. Barcelona: Editorial Graó. P. 35. Así también se ha pronunciado la UNESCO en su Policy Paper N° 23 y N° 28 de 2016, en el marco del programa Global Education Monitoring Report, en línea con lo que se viene planteando desde su publicación de 1949 “A Handbook for the Improvement of Textbooks and Teaching Materials as aids to International Understanding”.

Educación. En este estudio se concluye que el porcentaje de uso en clases de los textos escolares se encuentra sobre el 90%<sup>3</sup>.

4. En Chile existen distintas empresas que participan en la edición, confección y comercialización de textos escolares. Entre ellas podemos mencionar las editoriales españolas Santillana del Pacífico<sup>4</sup> y Ediciones SM<sup>5</sup>, las chilenas Editorial Crecer Pensando<sup>6</sup> y Ediciones Cal y Canto<sup>7</sup> y la estadounidense Mc-Graw Hill<sup>8</sup>.
5. Por su parte, el contenido de los textos escolares es generado por autores que establecen un vínculo contractual con las editoriales que puede ser de cesión de derechos, contrato de edición o de prestación de servicios. De acuerdo a lo señalado por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, la primera modalidad constituye la regla general en Chile y esta consiste en el traspaso que el autor hace de sus derechos de propiedad intelectual a la editorial a cambio de una suma fija de dinero<sup>9</sup>.
6. A modo de análisis, es posible dividir el mercado de los textos escolares en dos: el estatal y el privado. De manera general, el mercado estatal consiste en los textos escolares que son adquiridos por el Ministerio de Educación a través de distintos mecanismos de compra y que son distribuidos a los establecimientos públicos y particulares subvencionados. Por otro lado, el mercado privado comprende los textos escolares que utilizan los colegios particulares y que son adquiridos por los apoderados de dichos colegios.

*a) Mercado estatal*

7. El Estado establece la entrega sistemática y gratuita de libros de textos a todos los profesores y estudiantes de los establecimientos públicos y particular subvencionados. El programa de textos escolares en su modalidad actual surge el año 1990 aunque el Estado de Chile distribuye textos escolares desde el año 1940<sup>10</sup>.
8. De hecho, ya en 1920 cuando el Parlamento aprueba finalmente la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria que aseguraba la gratuidad en la educación primaria fiscal para toda la población e introducía asimismo la obligatoriedad de la misma, se estableció que la adquisición de los libros de estudio estaría a cargo de un Consejo de Educación Primaria que dependía en aquella época del Ministerio de Justicia<sup>11</sup>.
9. Tras la reforma educacional de principios de la década de 1980<sup>12</sup>, que traspasó la educación fiscal a las municipalidades, el Ministerio de Educación quedó solamente a cargo de la

<sup>3</sup> Centro de Microdatos (2013). Servicio de implementación del sistema de seguimiento al uso de texto escolares en uso durante el 2013. Encargado por el Ministerio de Educación.

<sup>4</sup> Santillana es una empresa que pertenece al Grupo PRISA con sede en España y con presencia en 18 países de Iberoamérica, además de Portugal, Reino Unido y Estados Unidos.

<sup>5</sup> SM es una editorial española especializada en materiales educativos con presencia en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Perú, Puerto Rico y República Dominicana.

<sup>6</sup> Editorial Crecer Pensando es una editorial chilena fundada el año 2014.

<sup>7</sup> Ediciones Cal Canto es una editorial chilena fundada en 1993.

<sup>8</sup> Mc-Graw Hill es una editorial estadounidense fundada en Nueva York el año 1909.

<sup>9</sup> Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Resolución N°14/2006, Rol NC N°111-05, PP. 14-16.

<sup>10</sup> González, Cristian. (2007). La noción de discurso público en textos escolares de cuarto año de Enseñanza Media. Revista signos, 40(63), PP. 51-79.

<sup>11</sup> Artículo 22 N°8 Ley N° 3654 Educación Primaria Obligatoria de 1920. Disponible electrónicamente en: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0018131.pdf>

<sup>12</sup> Dentro de las normas más importantes relacionadas con esta reforma se encuentra el Decreto Ley de Rentas Municipales N° 3.063 y el Decreto con Fuerza de Ley N°1 1-3063.

supervisión técnica de la educación subvencionada, pero mantuvo la definición del currículo, el diseño y la provisión de los textos escolares<sup>13</sup>.

10. A partir del año 2000, esta política se concreta a través del Programa de Textos Escolares perteneciente a la Unidad de Curriculum y Evaluación del Ministerio de Educación. Los beneficiarios para los años 2013, 2014 y 2015 fueron en promedio 3.200.000 de personas para cada año<sup>14</sup>.
11. Actualmente el Programa de Textos Escolares del Ministerio de Educación es un sistema de administración de instrumentos integrados que buscan potenciar el aprendizaje sobre la base del currículo nacional. Estos instrumentos consisten en los textos del estudiante, recursos digitales complementarios y guías didácticas docentes<sup>15</sup>.
12. Los textos escolares se distribuyen para todos los niveles, partiendo en el primer nivel de transición en educación parvularia (prekinder) hasta el cuarto año de enseñanza media, comprendiendo las asignaturas de Lenguaje y Comunicación, Matemáticas, Inglés, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y, además, en el caso de la enseñanza media, de Física, Química y Biología<sup>16</sup>.
13. La entrega de textos escolares se encuentra regulada en el Decreto N° 53 del Ministerio de Educación que establece los elementos de enseñanza y material didáctico mínimos con que deben contar los establecimientos educacionales para obtener y mantener el reconocimiento oficial del Estado.
14. El público objetivo de los textos escolares en el mercado estatal son los estudiantes de establecimientos públicos acreditados y colegios particulares subvencionados. Los textos que son adquiridos por el Ministerio de Educación luego son distribuidos por empresas externas<sup>17</sup> y una vez operativos el contenido permanece entre uno y cuatro años sin sufrir modificaciones<sup>18</sup>.
15. De acuerdo a la regulación actual, el Texto del Estudiante es un recurso que pertenece a cada niño, niña y joven del país para su utilización dentro del aula escolar o de sus hogares. La cantidad de títulos utilizados por cada estudiante en el sistema estatal es de 66 a lo largo de toda su vida escolar<sup>19</sup>.
16. En número de unidades por año, el mercado estatal de textos escolares corresponde aproximadamente al 90% del mercado total de textos escolares en Chile<sup>20</sup>. En el marco del Programa de Recursos Educativos de la Subsecretaría de Educación, el ítem correspondiente al Programa de Textos Escolares es el que presenta la mayor asignación

---

<sup>13</sup> Castro-Paredes, M. M. (2012). Política, Educación y Territorio en Chile (1950 - 2010). De las acciones colectivas a las acciones del mercado. Educación y Educadores. Vol. 15, No. 1, PP. 97-114.

<sup>14</sup> Guernica Consultores S.A. (2016). Estudio de uso y valoración de textos escolares: Informe final. Encargado por MINEDUC y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO), P. 7.

<sup>15</sup> *Ibid.*, P. 6.

<sup>16</sup> *Ibid.*, P. 7.

<sup>17</sup> En este sentido, \$2.568.827.274 fue el presupuesto destinado a cubrir los servicios de almacenaje y distribución de los textos en el año 2016, repartiéndose el total entre las empresas Logística Santiago SPA y Chilexpress S.A. con un 58,5% y 41,5% respectivamente. Véase Contraloría General de la República (2017). Informe Final N° 420 de la Subsecretaría de Educación sobre auditoría al Programa Textos Escolares de Educación Básica y Media.

<sup>18</sup> Ministerio de Educación (2009). "Política de Textos Escolares", Unidad de Curriculum y Evaluación, P. 25.

<sup>19</sup> *Ibid.*, P.5.

<sup>20</sup> Ministerio de Educación (2017). Estadísticas de la Educación 2016, P. 30. Disponible electrónicamente en: [https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/Anuario\\_2016.pdf](https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/Anuario_2016.pdf)

de fondos con presupuestos aprobados. En los últimos cinco años, el promedio de presupuesto asignado a este ítem por año ha sido de alrededor de US\$ 50 millones<sup>21</sup>.

17. El Ministerio de Educación utiliza tres mecanismos de compra para adquirir los textos escolares: (i) Licitación pública; (ii) Trato directo y (iii) Convenio marco. Es importante observar que a lo que llamamos licitación es en realidad un conjunto de licitaciones. Esto es, una por cada ítem, donde un ítem es un texto escolar para un nivel y una asignatura.
18. La licitación pública, cuando no procede convenio marco, es obligatoria para contrataciones mayores a 1.000 UTM. Esta modalidad de compra representó un 26,2% de la totalidad de las compras del año 2016 de acuerdo al Informe Final elaborado por la Contraloría General de la República el año 2017 sobre auditoría al Programa de Textos Escolares de Educación Básica y Media (Informe de la Contraloría)<sup>22</sup>.
19. En las últimas tres licitaciones realizadas por el Ministerio de Educación correspondiente a los años 2015, 2016 y 2017 respectivamente, se pueden observar las siguientes etapas: (i) Concurren distintas editoriales con sus propuestas para cada uno de los ítems; (ii) Período de consultas y aclaraciones; (iii) Oferta técnica y entrega de muestra completa del ítem al que se postula; (iv) Apertura y evaluación de las ofertas. La última etapa a su vez se descompone en una evaluación técnico-pedagógica, la cual consta de requerimientos de entrada y requerimientos técnicos, y luego una evaluación económica, a la cual solo se someten las ofertas que tengan un mínimo de puntaje la referida evaluación técnico-pedagógica.
20. Un segundo mecanismo de adquisición de textos es el trato directo. Este involucra la reimpresión de textos escolares a un precio que se establece previamente en la licitación asociada.
21. La causal invocada para utilizar esta modalidad de adquisición obedece a que las empresas proveedoras son titulares de los derechos de propiedad intelectual de los textos que se necesita adquirir. El año 2016 el trato directo representó un 31,8% de la totalidad de las compras. Lo anterior se traduce en que en 2016 un 54% de los textos escolares fueron adquiridos bajo esa modalidad según Informe de la Contraloría.
22. Finalmente, la adquisición de textos escolares a través de convenio marco<sup>23</sup> representó el 20,1% de la totalidad del mismo año auditado por la Contraloría<sup>24</sup>.

*b) Mercado privado*

23. En el caso del mercado privado de textos escolares, son los establecimientos educacionales los que realizan la selección de los libros que los apoderados deben adquirir.
24. Adicionalmente, los colegios particular-subsidiados pueden optar por operar dentro del mercado privado al igual que los colegios particulares, y por lo tanto rechazar los textos escolares que ofrece el Ministerio de Educación cada año, tal como lo señala el artículo 2 bis del Decreto N° 53 del año 2011 dictado por este mismo organismo. Sin embargo, esto

---

<sup>21</sup> Ley de Presupuesto de los años 2016, 2017 y 2018.

<sup>22</sup> Contraloría General de la República (2017). Informe Final N° 420 de la Subsecretaría de Educación sobre auditoría al Programa Textos Escolares de Educación Básica y Media.

<sup>23</sup> Convenio marco se encuentra definido en el artículo 1 del Reglamento de la Ley N° 19.886 que señala que es un procedimiento de contratación realizado por la Dirección de Compras, para procurar el suministro directo de bienes y/o servicios a las Entidades, en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho convenio.

<sup>24</sup> *Ibid.*

pareciera no ser una práctica generalizada puesto que la cantidad de colegios que efectivamente ejercen esta facultad es baja<sup>25</sup>.

25. En términos de unidades anuales vendidas, el mercado privado de los textos escolares representa alrededor del 10% del mercado total de textos escolares en Chile<sup>26</sup>. Sin embargo, cada texto en este mercado cuesta, en promedio, 29 veces más que sus equivalentes que adquiere el Estado<sup>27</sup>. Considerando las listas de útiles escolares publicadas por un grupo de colegios particulares del país analizadas, se estima que anualmente una familia promedio pagaría por alumno cerca de \$160.000<sup>28</sup> en libros de texto, lo que representaría el 73% de su presupuesto para compras escolares<sup>29</sup>. Una implicancia adicional de esta estimación es que el mercado privado de textos escolares representaría un 55%<sup>30</sup> del total de las ventas anuales, aun cuando –como se señaló– solo representa el 10% en términos de las unidades vendidas.

### III. RAZONES QUE JUSTIFICAN REALIZAR UN ESTUDIO DE MERCADO

26. Considerando los antecedentes antes expuestos y en base a la información pública revisada, existen al menos seis razones que justifican iniciar un estudio en el mercado de los textos escolares.
27. En primer lugar, los textos escolares son un gasto relevante económicamente. En el mercado estatal, el presupuesto asignado al ítem correspondiente al Programa de Textos Escolares para el año 2018 fue de US\$ 52 millones<sup>31</sup>, mientras que en el privado el gasto estimado para el mismo año fue de US\$ 64 millones<sup>32</sup>. Por lo tanto, una aproximación del gasto anual en textos escolares en el mercado estatal y privado asciende a US\$ 116 millones.
28. La segunda razón que justifica este estudio es la alta concentración que se puede observar en el mercado. En los últimos tres procesos de licitación, tanto la elaboración del contenido

<sup>25</sup> Así, de acuerdo a la información pública disponible el año 2018, solo 11 establecimientos educacionales rechazaron los textos escolares que distribuye gratuitamente el Ministerio.

<sup>26</sup> Ministerio de Educación (2017). Estadísticas de la Educación 2016, P. 30. Disponible electrónicamente en: [https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/Anuario\\_2016.pdf](https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/Anuario_2016.pdf)

<sup>27</sup> Elaboración propia en base a listas de precios publicadas por editoriales y a precios pagados por el Ministerio de Educación en las licitaciones públicas que se encuentran disponibles en mercado público.

<sup>28</sup> Este resultado se obtuvo mediante la recopilación de datos presentes en las listas de útiles escolares publicadas en internet por distintos colegios particulares. Una vez recaudada la información de 28 colegios se procedió a la suma del gasto total en textos escolares que cada establecimiento exigía a sus apoderados bajo el supuesto de que estos compraban todos los textos escolares de la lista. A partir de estas cifras se llegó al monto promedio de \$160.000 pesos en textos por estudiante. Para encontrar las listas de útiles y textos escolares se utilizaron las siguientes búsquedas en el sitio web de Google: "lista textos útiles cuarto básico pdf 2018" y "lista textos útiles primero medio pdf 2018".

<sup>29</sup> Porcentaje obtenido en base al gasto promedio en útiles y uniformes escolares publicado por el SERNAC en su "Estudio de uniformes y útiles escolares 2018". Disponible electrónicamente en: <https://www.sernac.cl/wp-content/uploads/2018/02/19.02.18-ppt-Uniformes-Utiles-2018.pdf>

<sup>30</sup> Para llegar a este porcentaje, primero se calculó el gasto estimado para el año 2018 en el mercado privado para ello se multiplicó el promedio de \$160.000, que corresponde a las listas de textos escolares, por la cantidad de alumnos matriculados en colegios particulares según las cifras publicadas por el Ministerio de Educación (2017). Así se llegó a que el gasto estimado en el mercado privado es de US\$ 64 millones, por su parte el mercado estatal de textos escolares fue de US\$ 52 millones de acuerdo a la Ley de Presupuesto el año 2018.

<sup>31</sup> Ley de Presupuesto año 2018.

<sup>32</sup> Para llegar a los US\$ 64 millones que representaría el gasto estimado para el año 2018 en el mercado privado se multiplicó el promedio de \$160.000, que corresponde a las listas de textos escolares, por la cantidad de alumnos matriculados en colegios particulares según las cifras publicadas por el Ministerio de Educación el año 2017.

como la impresión de los textos, han sido adjudicadas a solo las siguientes cuatro editoriales: Santillana del Pacífico, Ediciones SM Chile, Editorial Crecer Pensando y Ediciones Cal y Canto. De las editoriales mencionadas Santillana y SM han concentrado más del 80% de participación en dichas licitaciones<sup>33</sup>.

29. Esta concentración se ve reflejada de manera clara al calcular el Índice Herfindahl Hirschman (IHH) promedio de las últimas tres licitaciones, el que asciende a 4.377 en cuanto al monto, y 4.595 en cuanto a la cantidad de libros, alcanzando por tanto valores superiores a 2.500, que es el umbral sobre el cual un mercado se considera normalmente como altamente concentrado<sup>34</sup>.
30. Por su parte, en el mercado privado no existe información pública reciente que permita conocer el estado actual de concentración. Sin embargo, las últimas cifras disponibles (de un estudio realizado por la FNE en el año 2012), apuntan a que también se encontraría concentrado exhibiendo entre los años 2007 y 2010 un IHH de 3.724 siendo igualmente Santillana y SM aquellos que tienen mayor participación<sup>35</sup>.
31. Una tercera razón que justifica estudiar el mercado de los textos escolares es una posible presencia de rentas supra competitivas en el mercado privado. En este sentido, y como se anticipó, se observan diferencias relevantes de precios entre los mercados público y privado, siendo los textos escolares, en promedio, 29 veces más caros en el mercado privado, y en algunos casos superando las 40 veces. A modo de ejemplo, por cada texto de Lenguaje y Comunicación 3° Básico de una editorial, el Estado pagó \$ 877 el año 2017, mientras que su similar en el mercado privado fue vendido por la misma editorial en \$ 36.900<sup>36</sup>.
32. Si bien diferencias de precio de esta magnitud se podrían justificar por divergencias en la calidad o contenido de los textos, se ha señalado que esto no sería así –al menos hasta el año 2010-. En este sentido Raquel Soaje y Pelusa Orellana en un estudio realizado el año 2013 sobre la calidad de los textos escolares de Lenguaje y Comunicación e Historia, Geografía y Ciencias Sociales entregados por el Ministerio de Educación en el periodo 2000-2010 establecen que entre los textos que adquiere el Ministerio y aquellos que se comercializan en el mercado privado “en líneas generales no poseen diferencias sustantivas”<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> A partir de las licitaciones llevadas a cabo el 2015, 2016 y 2017, dichas editoriales se adjudicaron los siguientes montos: SM Chile se adjudicó \$11.000 millones de pesos, representando un 58% de la participación total; Santillana se adjudicó \$5.800 millones de pesos, los cuales representaban un 30%; Cal y Canto a su vez se adjudicó \$1.900 millones de pesos, representando un 10%; y, finalmente, Crecer Pensando se adjudicó \$370 millones de pesos, los cuales representaban el restante 2%.

<sup>34</sup> En este sentido, véase la guía de US Department of Justice y Federal Trade Commission (2010). Horizontal Merger Guideline en la cual se señala que un IHH superior a 2.500 corresponde a un mercado altamente concentrado. Disponible electrónicamente en: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/merger-review/100819hmg.pdf> Mientras que en la Unión Europea véase Consejo de Europa (2004) y el Reglamento del Consejo N° 139/2004 señala que: “es improbable que la Comisión encuentre problemas de competencia horizontal en una concentración que dé lugar a un IHH de entre 1000 y 2000 y a un delta inferior a 250, o en una concentración que arroje un IHH superior a 2000 y un delta inferior a 150, salvo que se den circunstancias especiales.” Disponible electrónicamente en:

[https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004XC0205\(02\):ES:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004XC0205(02):ES:HTML)

<sup>35</sup> Fiscalía Nacional Económica (2012). Ordinario N° 141 que informa sobre las condiciones de competencia en el mercado de textos escolares a la H. Cámara de Diputados.

<sup>36</sup> Para realizar este análisis se utilizaron los datos contenidos en la licitación pública de textos escolares del año 2017 y el precio de lista que tienen las editoriales en sus respectivas páginas web.

<sup>37</sup> Soaje, R. y P. Orellana (2013). “Textos escolares y calidad educativa. Estudio de la calidad de textos escolares entregados por el MINEDUC”. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, P. 67.

33. De hecho, las editoriales de acuerdo a las bases de licitación podrían vender el mismo producto tanto en el mercado estatal como el privado pues al menos en las últimas tres licitaciones se ha establecido expresamente que los derechos de autor pertenecen al contratado lo que permite por tanto la comercialización del mismo producto vendido en el mercado estatal en el mercado privado.
34. En el supuesto que no existiesen diferencias importantes, el diferencial de precios sugeriría un alto margen de las editoriales en el mercado privado, lo que podría reflejar falta de competencia en dicho mercado.
35. Si bien no existe información pública al respecto, una explicación plausible de la diferencia de precios que se observa entre el mercado privado y el mercado estatal de textos escolares es que en el primero podría existir un problema de agencia, lo que constituye una cuarta razón para estudiar este mercado. El potencial problema de agencia consiste en que son las autoridades escolares –directores o jefes de departamentos- los que escogen los textos que utilizarán los alumnos cada año, pero no son los que pagan el precio de estos bienes.
36. Un quinto motivo es la existencia de barreras a la entrada en el mercado estatal. En este sentido, en las licitaciones, junto con la oferta técnica, el oferente debe presentar una muestra completa del ítem del texto escolar al que postula. Este es un hecho, que, en apariencia, favorece al incumbente que ya se adjudicó el texto escolar en una licitación anterior, puesto que para él su costo hundido sería menor dado que tendría una base preexistente sobre la cual trabajar.
37. Asimismo, de acuerdo a las bases de licitación una vez cumplidos los requisitos de entrada, se procede a chequear si la oferta cumple con los requisitos de admisibilidad. De no cumplir con alguno de estos, o superar los máximos de cada caso, la oferta se declarará inadmisibile. Entre los requisitos de admisibilidad, se exige que el texto cumpla con los objetivos de aprendizaje definidos por el Currículum Nacional Vigente y el enfoque curricular, y que no presente más de cuatro sesgos o errores conceptuales.
38. En los hechos, el promedio de competidores por cada ítem de licitación fue de tres y en más del 45% de las licitaciones se presentaron dos o menos competidores, porcentaje que creció en las últimas dos licitaciones<sup>38</sup>.
39. Finalmente, una sexta razón se relaciona con el diseño actual de las licitaciones que se distancia de las buenas prácticas en la materia. De acuerdo a la Guía sobre la colusión entre oferentes en licitaciones de abastecimiento público de la OCDE<sup>39</sup> existen una serie de consideraciones que se deben tomar en cuenta cuando se diseña una licitación. Varias de estas consideraciones no se observan claramente en el diseño de las licitaciones de textos escolares realizadas por el Ministerio de Educación.
40. Dentro de las recomendaciones que realiza esta guía y que presuntamente no se estarían cumpliendo en las licitaciones realizadas por el Ministerio de Educación se pueden señalar las siguientes: (i) Plazo adecuado para realizar las ofertas y (ii) Requerimientos claros de participación.
41. En relación al primer punto en las últimas dos licitaciones el plazo desde la fecha de publicación de la licitación hasta el cierre fue de 60 días corridos mientras que en la del año 2015 fue de 50 días corridos. Este plazo podría ser uno de los factores explicando la poca

---

<sup>38</sup> De acuerdo a la información disponible en mercado público el año 2015 hubo un 22% de licitaciones con dos o menos competidores, el año 2016 un 57% y el año 2017 un 58% de licitaciones con dos o menos competidores.

<sup>39</sup> OCDE (2009). "Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement". Disponible electrónicamente en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/fightingbidrigginginpublicprocurement.htm>

cantidad de oferentes que participaron de las licitaciones en los años 2015, 2016 y 2017 en caso de ser demasiado acotado para la elaboración de un texto escolar.

42. Por su parte, en relación al segundo punto el problema se relaciona con los requerimientos de entrada que podrían resultar ambiguos. Dentro de estos requerimientos encontramos aquel que establece un máximo de cuatro sesgos que resulten discriminatorios u ofensivos, entendiéndose por sesgo todo tipo de situación que resulte discriminatoria u ofensiva hacia alguna persona o grupo. Asimismo, otro requerimiento que podría resultar problemático es el que permite hasta cuatro errores conceptuales, los errores conceptuales consisten en toda situación que ofrezca a los estudiantes aprendizajes que se alejan claramente de los conocimientos o habilidades propias de la asignatura. Si bien los objetivos de estos requerimientos pueden ser deseables, al mismo tiempo otorgan un amplio campo de interpretación para el comité que evalúa las ofertas. Aún más, las bases de las licitaciones estudiadas tampoco contemplan un plazo para que los oferentes puedan enmendar los sesgos o los errores conceptuales para poder pasar el examen de admisibilidad. Así, la falta de claridad en los requerimientos de participación podría ser otro factor explicando que en la práctica en más del 45% de las licitaciones existan dos o menos competidores.

#### IV. HIPÓTESIS DE FALTA DE COMPETENCIA

43. Como ya se señaló anteriormente, en este estudio se propone analizar tanto el mercado estatal como el mercado privado de textos escolares.
44. En este estudio la hipótesis de falta de competencia es la siguiente: “existen espacios tanto en el mercado estatal como privado de textos escolares que no se encuentran funcionando correctamente desde el punto de vista de la competencia, lo que estaría provocando que las condiciones comerciales a las que pueden acceder tanto el Estado como los consumidores no sean las óptimas, lo que sería atribuible a una baja intensidad de competencia en el mercado de textos escolares.”

#### V. CALENDARIO DEL ESTUDIO DE MERCADO

45. Según establece la Guía, luego del lanzamiento existen tres etapas para el desarrollo de un estudio de mercado. El calendario que se propone para este estudio de mercado, es el que sigue. Este calendario, sin embargo, puede ser objeto de modificaciones según las necesidades de desarrollo del estudio:

Etapa	Meses
Recopilación y análisis de información	Octubre 2018 a febrero 2019
Conclusiones preliminares	Marzo 2019
Informe final	Abril 2019

#### VI. INVITACIÓN A PARTICIPAR Y DATOS DE CONTACTO

46. Se invita a todas aquellas personas, naturales o jurídicas, que tengan interés en participar de este estudio de mercado, a realizar presentaciones por escrito ante la FNE o a solicitar reuniones para aportar información con el equipo que desarrolla el estudio.

47. Contacto: Email [estudiosdemercado@fne.gob.cl](mailto:estudiosdemercado@fne.gob.cl), teléfono +562 2 7535601.

## VII. CONCLUSIONES

48. Por los antecedentes señalados, se estima que existen razones suficientes para realizar un estudio sobre la evolución competitiva en el mercado de los textos escolares, por lo cual se recomienda al Sr. Fiscal, salvo su mejor parecer, la apertura del estudio de mercado antes referido en ejercicio de la facultad contemplada en el literal p) del artículo 39 del DL 211.

Saluda atentamente a usted,

  
SEBASTIÁN CASTRO Q.  
JEFE DIVISIÓN ESTUDIOS DE MERCADO  
\* REPUBLICA DE CHILE \*  
\* DIVISION ESTUDIOS DE MERCADO \*  
FISCALIA NACIONAL ECONOMICA