



Estudio de Mercado sobre Textos Escolares (EM04-2018)

División Estudios de Mercado

INFORME PRELIMINAR

Santiago, marzo de 2019

Equipo División Estudios de Mercado:

Sebastián Castro Quiroz, Jefe División
Felipe Castro Altamirano, Subjefe División
Luis Muñoz Chaparro, Economista
María de la Luz Daniel Cruz, Abogada
Eduardo Rivera Silva, Economista
Benjamín Leiva Silva, Economista

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN EJECUTIVO	8
A. El funcionamiento del mercado de textos escolares	9
B. Competencia en el Mercado	11
C. Obstáculos a la competencia.....	12
D. Conclusiones y recomendaciones	16
II. LOS TEXTOS ESCOLARES: UNA REVISIÓN DE LA INDUSTRIA.....	19
A. Historia	19
B. Visión general del mercado de textos escolares	23
i. El texto escolar y su importancia.....	23
ii. Actores del mercado de textos escolares.....	23
iii. Tamaño del Mercado	25
iv. Particularidades del producto y regulación del mercado.....	27
III. FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO: OFERTA DE TEXTOS ESCOLARES.....	33
A. Mercado Público	33
i. Desarrollo de Textos Escolares.....	33
ii. Impresión de Textos Escolares	34
iii. Productos Ofertados	35
iv. Reedición y Renovación de Paquetes de Textos Escolares	37
v. Formas de adquisición	37
B. Mercado Privado.....	39
i. Desarrollo de Textos Escolares.....	39
ii. Impresión de Textos Escolares	40
iii. Mercado de las Imprentas	40
iv. Productos Ofertados.....	42
v. Reedición y Renovación de Paquetes de Textos Escolares.....	44
vi. Marketing	45
vii. Canales de Venta	46
viii. Descuentos	49
C. Diferencias entre los textos escolares del Mercado Privado y Público	49
IV. FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO: DEMANDA POR TEXTOS ESCOLARES	51
A. Mercado Público	51
i. Programa actual de textos escolares	51
ii. Mecanismos de compra utilizados para la ejecución del Programa de Textos Escolares..	54
B. Mercado Privado.....	64
i. Selección de Textos	65
ii. Importancia del costo y agencia	68
V. COMPETENCIA EN EL MERCADO.....	71
A. Participación en el mercado.....	71
B. Índice de concentración de Herfindahl y Hirschman	72
C. Presión competitiva en el mercado público.	73
i. Número de participantes por licitación y por ítems.	73
ii. Criterio del «segundo mejor».....	74

iii. Evolución de precios.....	76
D. Márgenes.....	77
i. Análisis y evolución de los márgenes	77
ii. Descomposición de los márgenes operativos	78
E. Competencia por atributos en el mercado privado.....	79
VI. FACTORES QUE INCIDEN EN LA COMPETENCIA DEL MERCADO	81
A. Mercado público.....	81
i. Plazos y requerimientos técnicos de la licitación reducen entrada e impactan su eficiencia	81
ii. Licitación conjunta del contenido e impresión limita competencia en contenido	85
iii. Riesgos e incertidumbres que reducen la entrada	87
B. Mercado Privado.....	90
i. Problema de Agencia	90
ii. Costos de búsqueda innecesariamente elevados.....	95
iii. Prácticas que debilitan los mercados de segunda mano	101
VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	104
A. Conclusiones generales.....	104
B. Propuestas para el mercado público	105
i. Modificación de plazos y requerimientos técnicos de la licitación	105
ii. Separación de licitación de contenido e impresión	106
iii. Reducción de riesgos e incertidumbres presentes en la licitación	106
C. Propuestas para el mercado privado.....	107
i. Disminuir los costos de agencia	107
ii. Sistema de Información y Rendición de Cuentas.....	108
iii. Medidas que apunten a fortalecer el mercado de textos usados	112
D. Impacto de las recomendaciones realizadas	113
BIBLIOGRAFÍA.....	115
ANEXOS.....	118

GRAFICOS

Gráfico 1: Unidades Vendidas por Mercado (2015-2017)	26
Gráfico 2: Tamaño del Mercado (2015-2017)	27
Gráfico 3: Unidades Impresas y Costo Unitario en el Mercado Público (2017).....	35
Gráfico 4: Unidades Compradas en Mercado Público según Mecanismo de Compra.....	38
Gráfico 5: Unidades Impresas en Mercado Público según Tipo de Impresión	39
Gráfico 6: Unidades Impresas y Costo Unitario en el Mercado Privado (2012-2017)	41
Gráfico 7: Numero de Accesos a los recursos on-line, año 2017	43
Gráfico 8: Cantidad de colegios que recibieron al menos una capacitación	44
Gráfico 9: Gasto en Representantes como Porcentaje de Ingresos (2015-2017).....	45
Gráfico 10: Proporción total de Ventas de cada Canal en Mercado Privado	47
Gráfico 11: Proporción de unidades vendidas según canal.....	48
Gráfico 12: Volumen de Compra en Mercado Público (2012-2017).....	52
Gráfico 13: Evolución del Gasto Programa Textos Escolares (2012-2017)	53
Gráfico 14: Importancia promedio entregada a cada característica	65
Gráfico 15: Encargado de seleccionar los textos escolares	67
Gráfico 16: Razones para utilizar la última versión de un texto	68
Gráfico 17: Importancia de los agentes para seleccionar textos	68
Gráfico 18: Principal forma de proveer textos de los apoderados.	69
Gráfico 19: Evolución Participación en el Mercado Público (en pesos vendidos)	71
Gráfico 20: Evolución Participación en el Mercado Privado (en pesos vendidos).....	72
Gráfico 21: Índice de Concentración	73
Gráfico 22: Ratio competitivo según el número de oferentes	76
Gráfico 23: Márgenes Operacionales de Editoriales (2012-2017).....	78

TABLAS

Tabla 1: Composición de los Paquetes de Textos Escolares	36
Tabla 2: Costo Unitario Promedio según Ubicación de la Imprenta	41
Tabla 3: Ponderación Licitaciones Públicas (2015-2017)	60
Tabla 4: Costo distribución y logística Mercado Público	60
Tabla 5: Licitaciones Públicas (2015-2017)	61
Tabla 6: Competidores totales y admisibles en Grandes Compras (por ítem)	74
Tabla 7: Competidores totales y admisibles en Licitaciones Públicas (por ítem)	74
Tabla 8: Ratio competitivo de la licitación	75
Tabla 9: Diferencia de precios según mecanismo de compra	77
Tabla 10: Comparación margen operacional de la industria editorial chilena	77
Tabla 11: Descomposición margen operacional por segmento de mercado	79
Tabla 12: Porcentaje de ofertas inadmisibles según requerimientos técnicos sobre el total de ofertas hechas (2016 – 2018).	85
Tabla 13: Precio Unitario en Licitación que separa el contenido de la impresión	87
Tabla 14: Ahorro por inclusión de textos MINEDUC al mercado privado, a nivel de industria	99
Tabla 15: Ahorro por inclusión de textos MINEDUC al mercado privado, a nivel de familia	99
Tabla 16: Ahorro por inclusión de textos MINEDUC al mercado privado, a nivel de colegio	100
Tabla 17: Diseño Propuesto para Catálogo Online de Textos Escolares	110

FIGURAS

Figura 1: Diagrama del mercado	24
Figura 2: Línea de tiempo Grandes Compras (2012-2015)	56
Figura 3: Línea de tiempo Licitaciones Públicas (2015-2017)	57
Figura 4: Prototipo Informe Elección de Textos Escolares	111

I. RESUMEN EJECUTIVO

El estudio de mercado que se desarrolla en este documento se enfoca en el mercado de los textos escolares¹. En nuestro país esta actividad económica, de manera general, puede dividirse en dos mercados, uno público y otro privado. En el mercado público, el Ministerio de Educación (“MINEDUC”) a través de distintos mecanismos de compra adquiere los textos a editoriales privadas y estos son distribuidos gratuitamente a los establecimientos públicos y particulares subvencionados de todo el país. En el sector privado, en tanto, el mercado comprende los textos escolares que utilizan los colegios particulares, los que son adquiridos por los apoderados de dichos colegios directamente desde una editorial, por intermedio de distribuidores, o directamente por los colegios. En este mercado, son los establecimientos educacionales los que realizan la selección de los libros.

El estudio de mercado iniciado por la Fiscalía Nacional Económica (“FNE”) abarca todo el mercado de textos escolares en Chile, y tuvo como hipótesis de falta de competencia 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.”*

La referida hipótesis se fundamentó en diversas razones que se explican con mayor detalle en la Minuta de Lanzamiento del 26 de octubre de 2018, pero que, en términos generales, apuntan fundamentalmente a posibles problemas en el diseño de las bases de licitación del mercado público, que estarían desincentivando la entrada de nuevos actores al mercado, y en el mercado privado, a un problema de agencia -entre colegios y apoderados- que estaría generando ineficiencias e impactando en la competencia².

Para abordar la hipótesis antes referida, y concluir si ella se comprobaba, la División de Estudios de Mercado utilizó variadas fuentes de información. Con la finalidad de entender mejor el funcionamiento del mercado, se revisó de manera exhaustiva la literatura nacional especializada en relación a textos escolares, y se sostuvieron reuniones con diversos actores del mercado y expertos. Entre otros, se realizaron reuniones con el MINEDUC, ejecutivos y trabajadores de las editoriales que habían participado en los últimos tres procesos licitatorios (doce en total), imprentas, y expertos de Centros de Estudios y Universidades.

En cuanto a los datos recabados, estos se agruparon esencialmente con la finalidad de entender acabadamente la forma en que funciona el mercado, tanto en su arista pública como privada. La primera fuente, y que aporta información sobre el mercado público en particular, corresponde a datos de las licitaciones públicas y grandes compras (convenio

¹ Solo serán parte de este estudio los textos escolares que implementan el currículum nacional. Por lo tanto, no son parte de este estudio los textos complementarios (como diccionarios o atlas) ni los libros de lectura.

² La Minuta de Lanzamiento se puede encontrar en el siguiente enlace: http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/Minuta_textos-escolares_EM04-2018.pdf [fecha último acceso: 19/03/2019].

marco) realizadas por el Estado entre el año 2012 y 2017, la que fue obtenida tanto del portal de Mercado Público, como de información entregada por el Ministerio de Educación.

La segunda fuente de datos, proviene de una encuesta realizada a una muestra de 138 colegios particulares pagados, seleccionados de manera aleatoria, los que corresponden a aproximadamente un 20% del total de establecimientos de este tipo en el país, y que aporta información sobre la forma en que estos deciden respecto de qué texto elegir (“Encuesta FNE”). En tercer lugar, se solicitó y recibió de parte de doce editoriales datos sobre la forma que funcionan estas empresas, tanto en el mercado público como el privado.

Resulta relevante destacar que se contó con la asesoría de expertos para distintos fines del estudio. Así, se contó con la asesoría del profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica, Nicolás Figueroa para abordar ciertos aspectos de las licitaciones públicas. Adicionalmente, se encargaron informes para sustentar diversos aspectos del estudio. Dos fueron solicitados a la consultora especializada en educación Grupo Educativo, cuyo equipo fue liderado por las economistas Claudia Peirano y Pilar Campero, (Anexos A y B); y un último informe fue encargado a la investigadora del Centro de Estudios Públicos, Sylvia Eyzaguirre (Anexo C).

A. El funcionamiento del mercado de textos escolares

La información recabada permite contar con información inédita sobre el funcionamiento de este mercado. Esto, es en sí un avance considerable en cuanto a los insumos para analizar este sector, puesto que la información pública era escasa, especialmente en relación al mercado privado. Lo anterior permite realizar un análisis sobre una base sólida.

Conocer el proceso productivo de un texto escolar es una primera información de relevancia en relación al funcionamiento del mercado. Este proceso tiene dos grandes fases, una de desarrollo del contenido del texto, y la otra de impresión del mismo. En cuanto al desarrollo del texto, para ambos mercados es necesario un grupo interdisciplinario de profesionales, y el costo de su desarrollo varía entre 38 millones de pesos en promedio para un texto que se presenta a una licitación del MINEDUC, y de aproximadamente 49 millones para uno que se comercializa en el sector privado. Los tiempos de desarrollo del producto, en tanto, varían según el mercado, siendo de 5 a 9 meses para el sector público, mientras que en el sector privado dicho tiempo fluctúa entre 6 y 11 meses. La impresión, por su parte, es realizada principalmente en Chile para el mercado público, mientras que en el mercado privado parte de las impresiones son realizadas en el extranjero, a un costo menor que el pagado localmente.

Uno de los aspectos destacados en la Minuta de Lanzamiento de octubre de 2018 por parte de la FNE, era la gran diferencia de precio que existía entre los textos del sector público y privado, la que llegaba en algunos casos a ser de más de 30 veces. En dicha minuta se hacía la pregunta si una diferencia relevante de calidad entre los productos pudiera explicar tal disimilitud de precio, constatando que la literatura disponible señalaba que no existía tal diferencia.

Con la finalidad de contestar esta pregunta, se solicitaron dos informes expertos, uno a Grupo Educativo (Anexo B), y otro a Sylvia Eyzaguirre (Anexo C), que analizan un conjunto de textos del estudiante, guías didácticas del docente y recursos digitales complementarios (agrupación que denominamos “Paquete Estándar” y que corresponde al producto que licita el MINEDUC) en ambos mercados.

La conclusión de ambos informes es que la calidad del producto que licita el MINEDUC es sustancialmente similar al que se vende en el mercado privado (si se evalúan los productos equivalentes al Paquete Estándar), e incluso, en algunos aspectos, el texto del MINEDUC es considerado como de mejor calidad. Evidentemente estos informes son acotados a un subconjunto de textos y no permiten generalizar, pero son consistentes con lo señalado por la literatura predominante, lo que es indicativo que este fenómeno podría extenderse más allá de los textos analizados.

Sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse que tanto los informes encargados por la FNE como la literatura especializada al respecto miran primordialmente al Paquete Estándar o solamente al texto del estudiante. Una revisión de los productos ofrecidos por las editoriales en el mercado privado, sin embargo, permite observar que en este mercado el paquete ofrecido es más extendido que el Paquete Estándar que adquiere el Estado. De hecho, es importante destacar, que dicho Paquete Estándar no se comercializa en el sector privado por las dos editoriales que concentran la mayor parte del mercado.

En efecto, en este sector las editoriales ofrecen un producto más complejo que el del sector público, puesto que además del Paquete Estándar, por el solo hecho que un colegio coloque un libro de una editorial en su lista de textos escolares, le entrega a dicho colegio acceso a una serie de servicios adicionales tales como capacitaciones para docentes, softwares específicos para colegios, bancos de preguntas y respuestas de pruebas, y pruebas de simulación de SIMCE y PSU (a este producto lo denominamos “Paquete Estándar Extendido”). De esta manera, el precio pagado por apoderados que adquieren un texto escolar en el mercado privado, incluye todos estos productos y servicios adicionales, cuyo beneficiario directo es el colegio.

Habiendo constatado que la diferencia en precios no se explica por diferencias de calidad, -en el Paquete Estándar- se indaga sobre otras razones que podrían explicar dicha diferencia. En base a información entregada por las editoriales, nos es posible afirmar que la diferencia detectada se explica, primordialmente, por tres gastos en que incurre una editorial en el sector privado -y, que no incurre para el sector público-. La primera, señalada en el párrafo anterior, dice relación con una serie de productos y servicios que no se incluyen en el producto (Paquete Estándar) que adquiere el Estado. El segundo, se relaciona con el costo de la distribución del producto, usualmente a través de librerías o supermercados, que normalmente se encuentra en torno a un cuarto del precio final del texto. Finalmente, la fuerza de ventas de las editoriales es un costo, también alto, en que estas incurren para participar del mercado privado. Otros ítems también explican la diferencia, pero de menor manera, tales como el costo de despacho y bodegaje, y la existencia de menores economías de escala en el sector privado.

Otra información de relevancia, que se desarrolla en mayor detalle en el informe, es que al analizar los canales de venta a través de los cuales las editoriales venden en el sector privado, es posible concluir que ellas están optando por disminuir su dependencia de intermediarios (supermercados y librerías), incrementando ventas directas a colegios o a apoderados.

La Encuesta FNE, por su parte, permitió contar con información absolutamente inédita sobre la manera en que los colegios particulares deciden qué textos agregar a su lista. Así se pudo constatar, por ejemplo, que solo alrededor del 7% de los colegios cuentan con procedimientos escritos que regulan la forma en que ellos eligen textos, que una mayoría (57%) estima que es importante contar con la última versión del texto por cuanto ello aseguraría que todos los alumnos tengan el mismo libro, que los colegios le asignan poca importancia (nota 4 de 7) a la opinión de los apoderados al momento de elegir, y que una gran mayoría (75%) utilizaría el texto que adquiere el MINEDUC si pudiera, por cuanto - entre otras razones- su calidad es considerada buena.

B. Competencia en el Mercado

Habiendo revisado aspectos generales del funcionamiento del mercado, el informe indaga sobre el nivel de competencia que existe en el mismo. Para contestar esta pregunta, se desarrollan una serie de análisis que, en general, concluyen que (i) la intensidad de competencia ha disminuido en el mercado público, y que (ii) en el mercado privado se compite en variables distintas del precio, un tipo de competencia que probablemente es inconsistente con las preferencias de quienes pagan por los textos (esto es, los apoderados).

Un primer análisis se desarrolla en torno al Índice Herfindahl y Hirschman (“IHH”) que mide el grado de concentración en un mercado en particular. Este índice calculado para el mercado de textos escolares arroja que tanto el mercado privado como el público están muy por sobre el umbral de lo que se considera un mercado de concentración alta. De hecho, ambos están en un IHH de en torno a los 5 mil puntos, siendo que sobre el nivel de 2 mil 500 se considera como altamente concentrado.

Una segunda forma en que se mide la competencia, en el mercado público en particular, es observar la cantidad de participantes en cada ítem (texto escolar) de una licitación. El análisis arroja que este número ha ido a la baja desde 5,2 participantes en promedio en la licitación del año 2015 hasta 2,7 en la licitación del año 2017. Lo anterior es sintomático de un mercado en que se estaría perdiendo la intensidad competitiva.

También en el mercado público, un tercer análisis económico, se relaciona con la medición de la cercanía de la segunda oferta en una licitación en relación a la ganadora, lo cual permitiría constatar la presión competitiva que enfrenta el participante ganador. La intuición detrás de esta forma de medir la intensidad de competencia es que mientras más cerca está la segunda oferta (en relación a la ganadora), más esfuerzos tuvo que hacer la entidad ganadora para adjudicarse la licitación. En esta forma de medición, también vemos que a

través de los años (en el sector público) la intensidad de competencia ha ido a la baja, lo que es consistente con las otras formas de medición de competencia en el mercado.

Respecto del mercado privado, si bien se encuentra altamente concentrado, no es posible afirmar que las editoriales no estén compitiendo activamente en él. Sin embargo, la evidencia recabada sugiere que la manera en cual se compite probablemente no se alinee con las preferencias de los padres, quienes soportan la carga económica de pagar por los textos. Se observa que el problema de agencia, destacado en la minuta de lanzamiento, se traduce en que los colegios (quienes eligen los textos) tienen una sensibilidad menor al precio que la que tendrían los padres. Así, esta variable pierde relevancia relativa respecto de otras, como los esfuerzos que realizan las editoriales en promocionar los productos o en desarrollar materiales educativos complementarios. Esto a su vez se traduce en una menor intensidad competitiva en la dimensión precio, siendo una de las razones que explicaría el diferencial de precios observado entre los canales público y privado.

Es relevante destacar que todo lo analizado aquí, si bien apunta a que la intensidad de competencia ha disminuido en el mercado público, o que no es consistente con las preferencias de los consumidores del segmento privado, no permite afirmar algo más duro, como que en este mercado no exista competencia. Al mismo tiempo, tampoco es posible afirmar que no existan espacios para fortalecer la misma.

C. Obstáculos a la competencia

Habiendo constatado por distintas vías que en el mercado en análisis se observa una baja de la intensidad de competencia y que, aparentemente, existiría una competencia por atributos distintos al precio en el mercado privado, el informe luego analiza una serie de obstáculos que explicarían este fenómeno. Para efectos de orden, estas limitantes a la competencia se analizan de manera separada por mercado.

En relación al mercado público, se identifican tres ámbitos generales que limitarían la competencia, todos vinculados con el diseño de la licitación pública. Valga destacar, sin embargo, que el MINEDUC ha logrado acceder a precios competitivos, y de acuerdo al informe experto emitido por Grupo Educativo (Anexo A), las bases de licitación ocupadas por el MINEDUC son en general de un nivel adecuado, ajustándose mayoritariamente a parámetros internacionales comúnmente ocupados para medir calidad de textos escolares, por lo cual estos ámbitos que limitarían la competencia constituyen más bien espacios de mejora en relación a una buena base.

Un primer ámbito de limitantes a la competencia se relaciona con los plazos y requerimientos técnicos de entrada a la licitación. Una revisión a las bases y la forma que funciona el mercado permite afirmar que los plazos establecidos en las licitaciones constituirían un obstáculo competitivo.

En efecto, el plazo para desarrollar el texto completo -según las bases- es de alrededor de dos meses, mientras que el plazo declarado por las editoriales necesario para hacer este trabajo es de alrededor de cinco meses o más. Esto obliga, en los hechos, a las editoriales a comenzar la confección de los textos muchos meses antes de tener certeza respecto de

las condiciones de diseño definitivas de la licitación. Ello favorece a las editoriales de mayor tamaño y con más antigüedad en el mercado, las que están, por un lado, en la posición económica de soportar mayor riesgo, y por otra, cuentan con la experiencia para poder predecir mejor el diseño final de la licitación.

Asimismo, el plazo para imprimir -también alrededor de dos meses- podría constituir un obstáculo competitivo, puesto que, al ser dicho plazo muy corto, obligaría a las editoriales a imprimir en Chile, siendo que este es un mercado comodotizado a nivel mundial, pudiendo obtener mayor competencia y eficiencia en caso de abrir el mercado. Para ello se necesitarían plazos sustancialmente mayores.

En este mismo ámbito, observamos también que existiría una curva de aprendizaje excesivamente onerosa para potenciales participantes del mercado, por cuanto es posible ver que una serie de requisitos y especificidades de las bases de licitación no son de fácil interpretación. Esto favorecería a participantes incumbentes, disuadiendo la entrada de nuevos actores. Así, por ejemplo, se permite un número limitado de sesgos en los textos, pero la definición de sesgo no es absolutamente clara y la sanción por exceder el límite es altísima. En efecto, un exceso de sesgos en un texto tiene como sanción que dicho texto no avanza a la etapa de evaluación económica, y por tanto la empresa que participó pierde completamente su inversión.

Un segundo espacio en que existirían obstáculos a la competencia en el mercado público se relaciona con la licitación conjunta del contenido y la impresión. Una revisión de la literatura especializada de licitaciones permite afirmar que las denominadas licitaciones multiobjeto (en que se licita más de un producto) pueden ser eficientes o ineficientes dependiendo principalmente del grado de complementariedad de los productos. En este caso, no se vislumbra ningún tipo de complementariedad entre los productos licitados y esta forma de licitar, por lo tanto, podría ser ineficiente, puesto que estaría impidiendo que más competidores (posiblemente especialistas en uno de los productos o servicios licitados) participen.

Finalmente, existen una serie de riesgos y ambigüedades que estarían impactando en una menor entrada de competidores al mercado. Una primera ambigüedad de la licitación es la falta de claridad respecto del número de reimpresiones que ejecutaría el Estado de un texto licitado. Actualmente el MINEDUC puede decidir discrecionalmente si es que un texto en particular lo imprime una sola vez o hasta cuatro veces. En los hechos, casi siempre se solicita la reimpresión del máximo de veces permitido por la licitación, pero al existir una regla discrecional, es posible que entrantes al mercado, no confíen en que el número de reimpresiones se va a ejecutar, y por lo tanto lleven el costo fijo de producir el texto al precio ofertado para el primer año. Lo anterior haría que esas ofertas sean menos competitivas, y por tanto, aquellos con más experiencia en el mercado, y que puedan predecir y confiar de mejor manera en el actuar del Estado, tendrían una ventaja.

Otro riesgo que estaría impactando en la competencia en el mercado es que el costo de entrada para participar en el mercado es significativo. Para participar en cada ítem de la licitación, una entidad debe desarrollar de manera completa el texto escolar, lo que significa un gasto promedio de 38 millones de pesos. Cómo se verá en el desarrollo de este informe, la posibilidad de éxito es baja, por lo cual una entidad que decida participar debe estar dispuesta a sufrir pérdidas considerables. Esta forma de licitar también da una ventaja

competitiva a las empresas de mayor tamaño, puesto que, por un lado, pueden presentar ofertas para muchos textos en cada licitación, y por otro, dado que participan del mercado privado (que está altamente concentrado según se vio), los recursos invertidos en participar de una licitación podrían ser reutilizados en textos destinados a este mercado.

Finalmente, un riesgo no relacionado directamente al diseño de las bases de licitación es la falta de una política clara estatal de largo plazo de adquisición de textos por parte del Estado. Actualmente no existe una planificación futura de qué textos se licitarán. De hecho, las editoriales solo saben cuáles son los textos que se licitarán con la publicación de las bases. Esto es problemático por cuanto podría impactar la decisión de una empresa de entrar al mercado, y podría así acarrear ineficiencias al no permitir una planificación adecuada de sus recursos a las editoriales.

En el mercado privado, en tanto, se identifican también tres factores que afectan la competencia. En primer lugar, se destaca el problema de agencia que existe entre colegios y apoderados. Mientras son estos últimos los que financian directamente los textos (y por consiguiente los recursos educativos aparejados), son los colegios los que deciden que texto utilizar. Esto genera espacios para que exista una desalineación de incentivos entre colegios y apoderados, pues los primeros no internalizan el costo de su elección de texto. Dado que el texto escolar es un bien de confianza, resulta muy difícil determinar su calidad, sin tener pericia en materia educacional, y ante la imposibilidad de evaluar qué tan efectivo resulta como insumo para el profesor. Esta asimetría de información hace que el colegio siempre pueda justificar su elección de texto sobre la base de diferencias en calidad.

Existe evidencia empírica robusta que muestra que, en mercados donde se intercambian bienes de confianza, expertos (quienes pueden evaluar la calidad del bien) explotan su conocimiento superior para obtener mayores beneficios de una determinada transacción. En particular, se documenta que en contextos donde expertos no internalizan el costo de los todos los insumos que usan (por ejemplo, en la prescripción de medicamentos), estos resultan insensibles al precio. Además, pueden ser efectivamente influenciados en sus decisiones de insumos por agentes distintos del cliente.

Resulta razonable entonces esperar que un fenómeno similar ocurra en el contexto del mercado privado de textos escolares. Esto es, es probable que los colegios sean relativamente insensibles al precio de los textos (respecto de los padres) y sean susceptibles a la influencia que las editoriales pueden ejercer mediante esfuerzos promocionales. Algunos hechos recabados en el estudio brindan sustento adicional a esta tesis. En efecto, para los colegios encuestados, el principal atributo que contemplan a la hora de elegir un texto es la calidad del mismo. El precio, por otro lado, ocupa el quinto lugar de un total de siete. Además, sólo un 11% busca activamente abaratar costos, encargando los libros directamente desde las editoriales. Esta acción reduciría en un cuarto el precio que pagan los apoderados.

La baja sensibilidad al precio de la demanda del segmento privado de textos escolares, hace que el mercado sea menos competitivo en esta dimensión. Esto si bien no es problemático per se, al ser resultado de un problema de agencia, hace que sea un factor de preocupación, desde una perspectiva de competencia.

Un segundo elemento que afecta la competencia en el sector privado es el hecho que resulte costoso para los colegios analizar todas las alternativas disponibles en el mercado. Un síntoma de este hecho es que existe una penetración insignificante de los textos que aprueban la etapa técnica de la licitación que efectúa el MINEDUC. Estos son de calidad sustancialmente similar a los que predominan actualmente en el segmento privado. Por otro lado, tendrían el potencial de tener un costo sustantivamente menor al de los predominantes; los gastos de elaboración están hundidos y en principio no requerirían los mismos esfuerzos promocionales que otros textos cuya calidad no ha sido calificada. Aún más, un 75% de los colegios declara estar dispuestos a usar textos del MINEDUC, pues serían de un buen estándar de calidad.

¿Por qué entonces la participación de estos textos es tan limitada? Al menos de manera parcial, es posible que este fenómeno se deba al desconocimiento por parte de colegios de que tales textos sean una alternativa factible. Esto es consistente con que, de acuerdo a los resultados de nuestra encuesta, los colegios no examinan sistemáticamente todas las alternativas disponibles en el mercado. Una minoría (7%) declara contar con un procedimiento formal escrito de análisis de alternativas, y gran parte (más de un 54%) requiere el apoyo de las editoriales en su proceso de selección de textos. Es plausible además que los colegios desconozcan que regulatoriamente los libros que han sido desarrollados para el MINEDUC son una alternativa que puede ser comercializada en el segmento privado. Así las cosas, las editoriales no ofrecen y los colegios no demandan estos textos.

Así, no resulta extraño el actual equilibrio que se observa en este segmento, donde editoriales que realizan importantes esfuerzos promocionales son premiadas por el mercado. La situación tecnológica actual, sin embargo, podría abrir nuevas avenidas para editoriales pequeñas, que no cuenten con la misma capacidad de realizar esfuerzos de promoción. Una plataforma web donde se informe qué libros estarán disponibles para el sector privado, cual es su calidad, y su precio, y que además provea muestras de éstos, podría facilitar considerablemente el trabajo de elección de textos que realizan los colegios, reduciendo sus costos de búsqueda. Se estima entonces, que hoy el nivel de precios de estos últimos es innecesariamente elevado, lo que se traduce en que el actual equilibrio competitivo sea mejorable.

Finalmente, el último elemento que es necesario abordar en este segmento son los mercados de textos curriculares usados. Existen varias medidas que contribuirían a fortalecer su desarrollo. Desde el punto de vista de la competencia, estos son vitales, pues imprimen presión competitiva a los libros nuevos de las editoriales. Existe evidencia teórica y empírica que muestra que en mercados de bienes durables, como lo son los libros de texto, los productores implementan estrategias que debilitan los mercados de bienes de segunda mano. Estas incluyen reducir la vida útil del bien, o disminuir la calidad percibida del producto usado. Si bien, el presente estudio no presume ni prueba que tales estrategias sean implementadas exprofeso en la industria, sí documenta una serie de prácticas que tienen el efecto de debilitar los mercados de segunda mano. De particular preocupación resulta el empaquetamiento de bienes durables y no durables. Ejemplos incluyen la venta conjunta de libros de texto y libros de ejercicio, o la de libros de texto y recursos digitales online con claves de duración anual. Estas prácticas se traducen en que la duración del texto sea de un año en los hechos. Por otro lado, si bien algunas editoriales declaran

informar de las actualizaciones que contemplan sus nuevas ediciones, esta no es una práctica que adopten todas las editoriales con mayor participación de mercado. En los hechos, esto puede traducirse en reducir la calidad percibida de las ediciones pasadas pues requiere un esfuerzo de verificación determinar que actualizaciones contiene el nuevo material.

Fortalecer los mercados de segunda mano requiere erradicar prácticas como las anteriores de la industria. Este esfuerzo es particularmente valioso en el caso de los textos escolares. Una vez que un colegio decide con qué libro trabajar, el apoderado se enfrenta con un monopolio cuya única amenaza son los textos de segunda mano. Si este mercado es débil o inexistente, la editorial escogida puede ejercer todo el poder monopólico que su posición le confiere.

D. Conclusiones y recomendaciones

Considerando el diagnóstico desarrollado en el informe, se estima que es posible concluir que existen una serie de áreas de mejora que podrían lograr incrementar la competencia en el mercado, lo que debería traducirse no solo en precios más bajos, sino también en una mejor calidad de los textos, haciendo seguramente del mercado uno más eficiente que en la actualidad.

En el mercado público, como se explicó, el problema radicaría en diversas reglas de la licitación que actuarían como un obstáculo a la competencia. Por ello, se estima que una serie de medidas podrían ayudar a disminuir las barreras a la entrada para incrementar la competencia en las licitaciones del Estado.

Una primera medida que estimamos debería implementarse por parte del MINEDUC, es aumentar de manera significativa el plazo en que se desarrolla la licitación. Ello traería una serie de beneficios. Por una parte, las editoriales tendrían más tiempo para trabajar en el desarrollo del producto, lo que debería atraer a un mayor número de competidores que se sentirían con la capacidad de enfrentar a tiempo la licitación. Esto también permitiría una mayor eficiencia en el uso de recursos por parte de las mismas editoriales, puesto que podrían planificar de mejor manera el trabajo de la serie de especialistas con los que cuentan sus equipos. Por otra parte, un mayor plazo para la impresión, convertiría este submercado en uno mundial, y no solo local como lo es actualidad, lo cual debería traducirse en ahorros de al menos al 20% en este ítem, que además es el costo principal en que incurren las editoriales en el mercado público.

En segundo lugar, sugerimos revisar las bases de licitación en relación a la indeterminación de una serie de factores que son evaluados y que, en caso de no cumplirse, tienen como consecuencia la eliminación del participante del proceso licitatorio. Cómo se anticipaba, este tipo de reglas y una interpretación muchas veces desconocida (o cambiante) de ellas, podría impactar en una menor entrada de competidores. Una alternativa, en caso de que ciertos parámetros considerados de importancia no puedan ser definidos con absoluta precisión, es generar instancias de aprendizaje dentro de la licitación. Es decir, permitir que los participantes puedan corregir hasta un número determinado (y mayor al actual) de errores que les podrían significar quedar fuera de competencia.

Una tercera medida que consideramos de suma importancia implementar, es separar la licitación del contenido de la impresión de los textos. Según se relataba, la licitación conjunta de ciertos bienes generalmente es eficiente en la medida que exista complementariedad en la producción conjunta de estos, cuestión que en este caso no estimamos se cumpla. El realizar esta separación, se espera, tendría como resultado un incremento de participantes en relación al contenido, y que el Estado pueda obtener un mejor precio por la impresión, dada la agregación de volumen.

En cuarto lugar, sugerimos al MINEDUC establecer una regla fija en cuanto a las reimpresiones. Tal como se argumentó, la existencia de una regla discrecional genera incertidumbre en los participantes, y ella podría estar beneficiando a las editoriales de mayor trayectoria en el mercado que están en mejor posición de confiar en el ejercicio del derecho de reimpresión (o predecirlo), lo que derivaría en que estas editoriales repartan el costo fijo del desarrollo del contenido en un mayor número de unidades.

Luego, como quinta propuesta, sugerimos que se establezcan incentivos adicionales para la participación de editoriales en la licitación. Medidas de este tipo deberían apuntar a generar una expectativa razonable que la inversión hecha para participar en la licitación no se convierta, de seguro, en una pérdida para la empresa, en caso de no imponerse en la licitación. Una alternativa (que se desarrolla en detalle más abajo), es que el Estado le dé una visibilidad especial a los textos que hayan participado de la licitación pública (cumpliendo cierto estándar), pudiendo así eventualmente acceder a un mercado como el privado al que hoy en día el acceso se encuentra, al menos en los hechos, vedado.

Finalmente, como sexta propuesta, sugeriríamos al MINEDUC implementar una política pública de largo plazo de compra de textos escolares. El hecho que anualmente no se sepa qué textos se licitarán, impactan en hacer de este un mercado más incierto, lo que podría generar un desincentivo para nuevos participantes, y potencialmente podría hacer menos eficiente la operación de las editoriales presentes en el mercado.

En el mercado privado, en tanto, las propuestas tienen como finalidad hacerse cargo de las tres áreas en que existirían obstáculos para el buen funcionamiento del mercado desde el punto de vista competitivo.

En primer lugar, sugerimos que el Estado genere una plataforma de información y un sistema de rendición de cuentas para los colegios que eligen textos del mercado privado. Como ya se argumentó, existe bajísima sino nula penetración de los textos desarrollados para la licitación pública en el mercado privado, siendo que estos últimos son sustancialmente similares a los primeros, y que un porcentaje mayoritario (75%) de los colegios encuestados declara que estaría dispuesto a utilizar dicho texto. Una explicación de este fenómeno sería la existencia de altos costos de búsqueda que tendrían los colegios para conocer las alternativas del mercado, lo que provocaría que solo aquellas editoriales con una alta inversión en fuerza de venta puedan participar activamente.

La plataforma que sugerimos agruparía la oferta, precios y muestras de las editoriales que quieran participar del mercado privado, reduciendo los costos de búsqueda para los colegios. Esta medida, además de facilitar la comercialización de textos -especialmente de aquellos ya evaluados por el MINEDUC en las licitaciones del año y anteriores-, lograría tres objetivos importantes. Primero, genera incentivos adicionales para participar en las

licitaciones del sector público. Segundo, facilitaría la formación de un precio competitivo en el mercado privado – especialmente por la vitrina que se les entregaría a los textos evaluados por el MINEDUC-. Por último, el mecanismo lograría fortalecer la rendición de cuentas sobre los textos escolares por parte de los colegios hacia los apoderados, según se detalla a continuación.

Junto a esta plataforma, sugerimos generar un sistema de rendición de cuentas, fiscalizado por el Estado, por parte del colegio a los apoderados respecto de los textos que elige. Esta idea se plasmaría en una circular o carta estandarizada que debería ser enviada a los apoderados detallando claramente porqué se está eligiendo un texto. Ella también debería mostrar las alternativas disponibles, junto a sus precios, y señalar si el texto ha sido revisado por el MINEDUC.

Una segunda medida que sugerimos, para mitigar aún más el problema de agencia, es que los colegios internalicen el costo de cada una de sus elecciones de recursos educacionales. Esto podría ocurrir, por ejemplo, si se incentivara a los colegios a comprar los textos escolares y cobrarlos dentro de la mensualidad.

Estas dos medidas podrían ayudar a eliminar o disminuir el costo de agencia al alinear de mejor manera las preferencias del principal con los del agente. Ello generaría, seguramente, una mayor competencia en precios y menor competencia en otras variables (que podrían atraer más al colegio que a los apoderados). Al menos, estas medidas podrían significar un ahorro de entre un 20% y 25% para los consumidores finales, al evitar el pago a un intermediario, además de ahorro en tiempo de los apoderados al no tener que adquirir el bien en distribuidores.

Finalmente, en tercer lugar, sugerimos eliminar las prácticas que debiliten los mercados de textos curriculares de segunda mano y, en general, de recursos educacionales que puedan ser clasificados como bienes durables. Esta recomendación se puede descomponer en tres más concretas. Así, proponemos que las editoriales vendan bienes o servicios que no son durables (como guías de ejercicios) de manera separada de aquellos que sí lo son (como el texto del estudiante). Otro caso es el de los servicios de capacitación y seminarios. Las editoriales deberían proveer estos servicios por separado de los libros de texto. En la misma línea, también recomendamos que las editoriales eliminen claves de plazo definido para sus recursos digitales complementarios. Finalmente, sugerimos que las editoriales informen a los colegios sobre cada una de las actualizaciones que realicen en sus libros de texto, sean estas reimpressiones, nuevas ediciones, o nuevos proyectos educativos. El formato en el cual estas actualizaciones son informadas deberá ser estándar, y definido por la autoridad.

Todo lo anterior permitirá que los productos nuevos de las editoriales enfrenten mayor competencia de los usados, competencia que hoy se debilita por las referidas restricciones que son impuestas por las mismas editoriales.

II. LOS TEXTOS ESCOLARES: UNA REVISIÓN DE LA INDUSTRIA

A. Historia

1. Cuando nuestro país aún formaba parte de la colonia española, se dictaron Decretos Reales que buscaban proveer de textos de apoyo a la enseñanza, los cuales, dado el analfabetismo de la época, consistían en su inmensa mayoría en silabarios y libros de lectura³.
2. Junto con la naciente República de Chile, se dictó en 1813 el “Reglamento para los Maestros de Primeras Letras”. Una de las disposiciones de dicho cuerpo normativo establecía la existencia de fondos monetarios específicamente dedicados a la compra de textos escolares para los estudiantes con el objetivo que ninguna familia fuera gravada con alguna contribución.
3. Desde esta época, y a lo largo del siglo XX, se formó y consolidó un sistema educacional público y gratuito. Dicho sistema estaba a cargo del Estado, a través del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública creado en 1837, la Universidad de Chile, y la Escuela Normal de Preceptores, ambas fundadas en 1842.
4. Resulta relevante destacar que en la ley orgánica que crea la Universidad de Chile se establece como atribución de la Facultad de Filosofía y Humanidades la dirección de las escuelas primarias fiscales, por lo que dicha casa de estudios tendría la superintendencia de todos los niveles de enseñanza, lo que significaba proponer al gobierno medidas para mejorar deficiencias, confeccionar estadísticas que proporcionaran conocimientos más avanzados sobre la calidad de la educación de la época, así como también establecer los textos escolares que se utilizarían en dichos establecimientos⁴.
5. Sin embargo, el reducido número de estudiantes escolarizados y la alarmantemente baja alfabetización de ciudadanos de toda índole preocupaban a un gobierno que buscaba educar al país como parte de un progreso político y económico propio de la filosofía ilustrada de la época⁵. Esta inquietud fue respondida con un efectivo desarrollo de la educación primaria pública, que puede verse en el considerable aumento del número de escuelas que hubo entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX⁶.
6. En un primer periodo de este desarrollo, a mediados del siglo XIX, fue necesaria la colaboración de las comunidades para poder subsidiar esta expansión, guiada por las intendencias y municipios, responsables de la instrucción en sus jurisdicciones. Esta

³ Amanda Labarca, *Historia de la enseñanza en Chile* (Universidad de Chile 1939) 33.

⁴ Fredy Soto Roa, *Historia de la Educación Chilena* (2ª edición, Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias de la Educación 2013) 461-462.

⁵ Macarena Ponce de León Atria, ‘*La llegada de la escuela y la llegada a la escuela; la extensión de la educación primaria en Chile, 1840 – 1907*’ (2010) Vol. 2, No. 43, *Historia* 449, 450.

⁶ *ibid* 453.

participación, que dio a las comunidades un poder de gestión cada vez más importante de las escuelas primarias, se manifestaba en el aporte por parte de la comunidad del edificio o de los materiales para la escuela, generalmente pidiendo aportes del Estado para el pago del preceptor.

7. El criterio utilizado por las autoridades de la época respecto de los aportes monetarios para la instrucción primaria fue dispar y poco sistemático⁷, lo que dio pie a una discusión que tuvo como fruto la promulgación de la *Lei General de Instrucción Primaria* en 1860. Ésta constituye el primer antecedente formal de entrega de libros o textos de estudio por parte del Estado a establecimientos educacionales, al encargar a las Municipalidades, mediante su artículo 14 numeral 3, la adquisición de libros y útiles de enseñanza para “los niños que por su pobreza no pudieren costearlos”.
8. Esta ley también transformó en escuelas públicas y gratuitas todas aquellas que eran costeadas total o parcialmente con fondos estatales⁸, convirtiendo al Estado en el principal sostenedor de la educación primaria pública, atribución que compartía con las municipalidades⁹. Los estudiantes fueron separados en niveles, que compartían un mismo horario, evaluaciones y textos escolares.
9. A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, la búsqueda de una educación integral implicó la producción y distribución de textos de variadas materias, tales como lectura, religión, matemática, historia y geografía, dibujo, escritura, higiene, agricultura, ciencias e idiomas entre otras¹⁰. Entre estos, los textos escolares de mayor distribución correspondieron a silabarios: textos diseñados para la enseñanza de la lectoescritura¹¹. La solicitud y repartición de estos textos estaba a cargo de los tesoreros departamentales, para luego pasar, en 1895, a manos de los visitadores.
10. A nivel gubernamental, en 1892 se creó la Comisión de Instrucción Primaria, que tuvo como principal objetivo la adquisición de textos y útiles escolares para las escuelas primarias y las bibliotecas escolares. La idea de que el Estado fuera el ente encargado de distribuir los textos que leían los estudiantes de Chile se reforzó en 1898, decretándose que no se podían utilizar en las escuelas del país otros textos que aquellos distribuidos por el gobierno¹².
11. Si bien a nivel institucional este proceso de expansión del sistema educacional público fue efectivo, no tuvo el mismo desarrollo en la práctica: a inicios del siglo XX eran recurrentes problemas tales como la baja asistencia escolar, debido al aprovechamiento de la fuerza de trabajo de los niños desde una temprana edad, así como en el deterioro, falta de

⁷ ibid 465.

⁸ ibid 455.

⁹ Biblioteca Nacional de Chile 'Inicios de la instrucción primaria en Chile (1840-1920)' (*Memoria Chilena*) <<http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-3565.html#presentacion>> consultado 23/01/2019.

¹⁰ Sol Serrano, Macarena Ponce de León y Francisca Rengifo, *Historia de la Educación en Chile (1810-2010)* (Tomo II, Taurus 2012) 181, 461.

¹¹ ibid 175-178.

¹² ibid 179.

actualización y escasez del material escolar. Ante esto se levantó a nivel nacional la demanda de una ley de educación primaria obligatoria, junto con otras recomendaciones para el mejoramiento de la educación escolar, entre las que se contaron criterios de selección y distribución de textos escolares¹³.

12. Esta demanda fue respuesta en 1920, con la aprobación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, que aseguraba la gratuidad de la educación primaria fiscal para toda la población e introducía asimismo la obligatoriedad de la misma. La citada normativa 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 Instrucción Pública¹⁴. Sería este mismo Consejo, dentro de sus funciones de vigilancia y dirección inmediata, el encargado de proveer a las escuelas primarias y normales de libros de estudio, mobiliario y útiles de enseñanza, entre otros elementos¹⁵.
13. Este periodo fue marcado igualmente por una serie de cambios y evoluciones orgánicos y legales: se creó el Ministerio de Educación Pública, mediante la dictación del Decreto con Fuerza de Ley N°7.912 el 30 de noviembre de 1927, atribuyéndosele la administración y superintendencia, fomento y desarrollo de la educación del Estado, la fiscalización de la enseñanza particular, así como el sostenimiento de Liceos, Institutos y Escuelas y las relaciones con los colegios particulares. El 10 de diciembre de ese mismo año, se dictó el Decreto Ley N°7.500 que, además de regular a nivel orgánico el Ministerio de Educación, afirmó la autoridad administrativa y técnica de éste y de la Superintendencia de Educación.
14. Encontramos otro momento relevante para la actual conformación del sistema educacional chileno a finales de la década de 1930, con el gobierno de Pedro Aguirre Cerda, impulsor de la masificación y democratización de la educación pública. Gran defensor del Estado docente, en este periodo, que se extendió desde el 24 de diciembre de 1938 hasta el 25 de noviembre de 1941, se hizo hincapié en la expansión de la educación primaria con la construcción de numerosos establecimientos educacionales, acompañado por el aumento de plazas de profesores, lo que se vio correspondido con un aumento de aproximadamente 600% en la cantidad de estudiantes matriculados¹⁶.
15. Sin embargo, fue solamente en la década de 1960 que la cantidad de escuelas y estudiantes matriculados llegaría a los niveles esperados de un sistema de educación obligatorio, habiendo existido un muy tímido aumento de la cantidad de estudiantes matriculados y de escuelas posteriormente a la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria¹⁷. Este cambio se debió, a juicio de muchos historiadores, a una

¹³ Arturo Mancilla, 'Antecedentes para una historia de la educación primaria en Chile. Siglos XIX y comienzos del XX' (Tesis para optar al grado de Magíster en Historia, Universidad de Chile 2005).

¹⁴ Ley 3.654 de Educación Primaria Obligatoria 1920, Art. 22 N°8.

¹⁵ *ibid* Art. 19.

¹⁶ Ministerio de Educación, 'Hitos de la historia del MINEDUC' (*Revista de Educación*, 6 de noviembre 2015) <<http://www.revistadeeducacion.cl/hitos-de-la-historia-del-mineduc/>> consultado 28/01/2019.

¹⁷ Oriol Renin Vieille 'La educación primaria en Chile, 1810 – 1953' (Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile 1956).

evolución sociocultural más que a una modificación legislativa: esa masificación habría sido impulsada por un cambio en el sistema productivo, que llevó a un importante sector de la población a manifestar interés y exigir un mayor acceso a la educación, a diferencia de lo que sucedía en las décadas anteriores¹⁸.

16. En este periodo hubo un nuevo hito a nivel regulatorio: la reforma educacional de 1965 del Presidente Eduardo Frei Montalva, que tuvo principales objetivos un aceleramiento de la ampliación de la cobertura escolar y un mejoramiento de la calidad de la educación. La búsqueda de estos objetivos se materializó en el alcance de una cobertura de la educación secundaria sin precedentes en la historia chilena, habiendo una tasa de escolarización de un tercio de los niños y jóvenes chilenos en 1970, asimismo, marcó el inicio de un aumento de matrículas generalizado que solamente se vio interrumpido por la dictadura militar. Esta reforma se aplicó tanto en los establecimientos dependientes del Ministerio de Educación Pública, como en los de enseñanza particular, abarcando desde la educación parvularia hasta la superior¹⁹.
17. El siguiente cambio sustancial en la regulación de la educación chilena corresponde a la reforma educacional del 2 de mayo de 1980, materializada mediante el Decreto con Fuerza de Ley N°13.063 del Ministerio de Educación, que estableció la municipalización de la enseñanza. Se traspasa así la administración de escuelas y liceos del cargo del Ministerio de Educación a la comuna donde se ubican, y en el caso de establecimientos Técnico Profesionales, a organismos privados²⁰. El Ministerio de Educación quedó solamente a cargo de la supervisión técnica de la educación subvencionada, pero mantuvo la definición del currículum, el diseño y la provisión de los textos escolares²¹.
18. Sin embargo, para encontrar los orígenes de nuestra regulación actual hay que llegar a 1990, año en que se crea el Programa de Textos Escolares, en el cual se basa el sistema actual. A partir de éste, fue solamente en el año 2000 que se concreta la entrega de textos escolares y guías didácticas de manera sistemática y gratuita a todos los estudiantes y docentes de establecimientos educacionales subvencionados del país²².

¹⁸ Andrés Donoso Romo, Sebastián Donoso Díaz, '*Las discusiones educacionales en el Chile del Centenario*' (2010) Vol. 36 No.2. Estud. pedagóg. <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07052010000200017&lng=es&nrm=iso> consultado 26/02/2019.

¹⁹ Ministerio de Educación, 'Hitos de la historia del MINEDUC' (*Revista de Educación*, 6 de noviembre 2015) <<http://www.revistadeeducacion.cl/hitos-de-la-historia-del-mineduc/>> consultado 28/02/2019.

²⁰ *ibid.*

²¹ Moyra Marcela Castro-Paredes '*Política, Educación y Territorio en Chile (1950 - 2010). De las acciones colectivas a las acciones del mercado.*' (2012) Vol. 15, No. 1, Educación y Educadores 97.

²² Superintendencia de Educación, *Circular sobre textos y útiles escolares* (2018) 7.

B. Visión general del mercado de textos escolares

i. El texto escolar y su importancia

19. Solo serán parte de este estudio los textos escolares que implementan el currículum nacional. Por lo tanto, no son parte de este estudio los textos complementarios (como diccionarios o atlas) ni los libros de lectura.
20. El texto escolar ha sido definido como “una obra diseñada para usarla en clases y provee una introducción sistemática a una disciplina o asignatura”²³. De acuerdo a la UNESCO, este 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 educación²⁴. En estos, se realizan propuestas didácticas para apoyar el logro de los aprendizajes definidos en las Bases Curriculares.
21. 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”²⁵.
22. De hecho, desde 1978 existen antecedentes de la relación positiva que tienen los textos escolares en el rendimiento académico de los estudiantes. Así las investigaciones recientes muestran cada vez con mayor claridad su incidencia en los aprendizajes de los estudiantes. Por ejemplo, los resultados obtenidos en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de 2012, revelan el efecto positivo de los textos sobre el aprendizaje²⁶.

ii. Actores del mercado de textos escolares

23. En el mercado de textos escolares es posible distinguir dos segmentos o submercados que pueden identificarse considerando a los colegios que participan en ellos. Estos se diferencian especialmente por los mecanismos de comercialización, el sujeto que elige el producto, quien paga por los mismos, sus precios, y su regulación.
24. Por un lado, se encuentra el mercado estatal que consiste en los textos escolares que son adquiridos por el Ministerio de Educación a través de distintos mecanismos de compra y

²³ Loreto Fontaine y Bárbara Eyzaguirre, ‘*Por qué es importante el texto escolar*’ (1997) No. 68, Revista Estudios Públicos 358.

²⁴ Unesco, ‘Recomendaciones de políticas educativas en América Latina en base al TERCE’ (OREALC) 117.

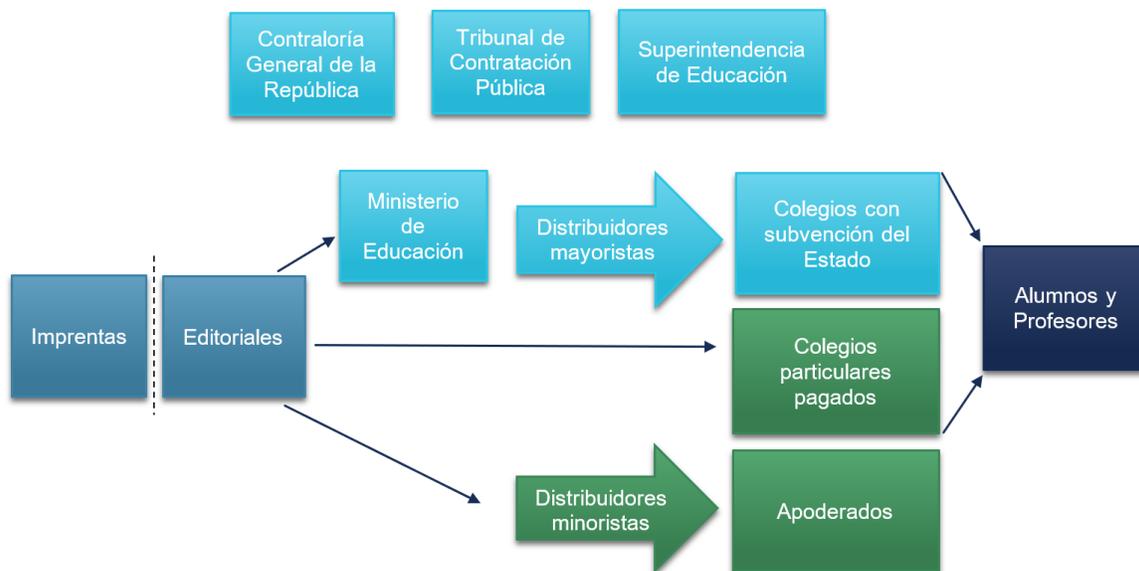
²⁵ Aran Arthur Parcerisa, *Materiales curriculares: Cómo elaborarlos, seleccionarlos y usarlos* (Editorial Graó 2006) 35. Así también se ha pronunciado la UNESCO en su Policy Paper N° 23 ‘Cada niño debería tener un libro de texto’ (2016) y N° 28 ‘Los manuales escolares allanan el camino hacia el desarrollo sostenible’ (2016), en el marco del programa Global Education Monitoring Report, en línea con lo que se viene planteando desde la publicación ‘A Handbook for the Improvement of Textbooks and Teaching Materials as Aids to International Understanding’ (1949).

²⁶ Anexo A 5.

que son distribuidos gratuitamente a los establecimientos públicos y particulares subvencionados. El producto que adquiere el Estado consiste en el texto escolar del estudiante, la guía didáctica del docente y los recursos digitales complementarios, que aquí denominamos Paquete Estándar²⁷.

25. 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 directamente a la editorial, por intermedio de distribuidores, o directamente por los colegios a las editoriales.
26. En el caso del mercado privado de textos escolares, son los establecimientos educacionales los que realizan la selección de los libros. El producto ofrecido en el mercado privado por las dos principales editoriales del país difiere del producto adquirido por el Estado, puesto que incluye, por defecto, además del texto escolar, la guía didáctica del docente y los recursos digitales complementarios, servicios adicionales tales como capacitaciones tanto de uso del texto como de otras materias, bancos de preguntas, plataformas web, entre otros, que explicaremos con mayor detalle en la Sección III.A.iii y que aquí denominamos Paquete Estándar Extendido.
27. Adicionalmente, pueden participar en el mercado privado los colegios que reciben subvención del Estado, y que rechazan los textos que entrega gratuitamente el Ministerio de Educación, como también aquellos colegios que exigen la compra de textos escolares adicionales.

Figura 1: Diagrama del mercado



28. La Figura 1 muestra los distintos actores que intervienen tanto en el mercado estatal como en el mercado privado de textos escolares. La oferta de textos escolares en ambos

²⁷ Bases de Licitación Pública sobre Adquisición de Textos Escolares Destinados a Estudiantes y Profesores de Establecimientos Subvencionados del País del Ministerio de Educación (2015, 2016, 2017).

mercados está compuesta por editoriales nacionales e internacionales que pueden participar en uno o en ambos mercados.

29. Las editoriales contratan a imprentas principalmente chilenas, en el caso del mercado público, y a imprentas chilenas y extranjeras en el caso del mercado privado para la impresión de sus textos. De acuerdo a la información recibida de todas las editoriales oficiadas, no existe relación de propiedad entre las editoriales de textos escolares y las imprentas, y por lo tanto este no es un mercado que se encuentre integrado verticalmente.
30. En el mercado estatal de textos escolares, el Ministerio de Educación, a través de un equipo dependiente de la Unidad de Currículum y Evaluación (“UCE”), es el que realiza la demanda de los textos escolares mediante distintos mecanismos de compra.
31. Dentro de los organismos que supervisan o que resuelven los conflictos del proceso de compra pública de textos escolares se encuentran, en primer lugar, la Contraloría General de la República, que realiza la toma de razón de las resoluciones emanadas del Ministerio de Educación. Su intervención es relevante para la toma de razón tanto de las bases de licitación como de la resolución que adjudica finalmente al ganador de cada ítem de una licitación.
32. En segundo lugar, el Tribunal de Contratación Pública es el tribunal competente para conocer los conflictos derivados de todos los actos y omisiones ilegales o arbitrarias acaecidos entre la aprobación de las bases de licitación y su respectiva adjudicación²⁸.
33. Finalmente, la Superintendencia de Educación fiscaliza que en el mercado estatal se distribuyan oportuna e íntegramente la totalidad de los textos escolares, guías didácticas del docente y los recursos digitales complementarios²⁹.
34. Adicionalmente, un aspecto relevante es que en ambos mercados el cliente es distinto al usuario del texto. En el mercado privado los clientes son los apoderados y los colegios, y por su parte, en el mercado estatal, es el Ministerio de Educación. En ambos casos los usuarios son los alumnos y los profesores de los colegios.

iii. Tamaño del Mercado

35. En cuanto al tamaño del mercado, en el periodo 2015 a 2017, anualmente se vendieron cerca de 16 millones de unidades en promedio, correspondientes a \$59.400 millones de pesos aproximadamente. Al analizar las ventas por segmento, se puede apreciar que el mercado público tiene un tamaño muy superior al mercado privado en términos de unidades

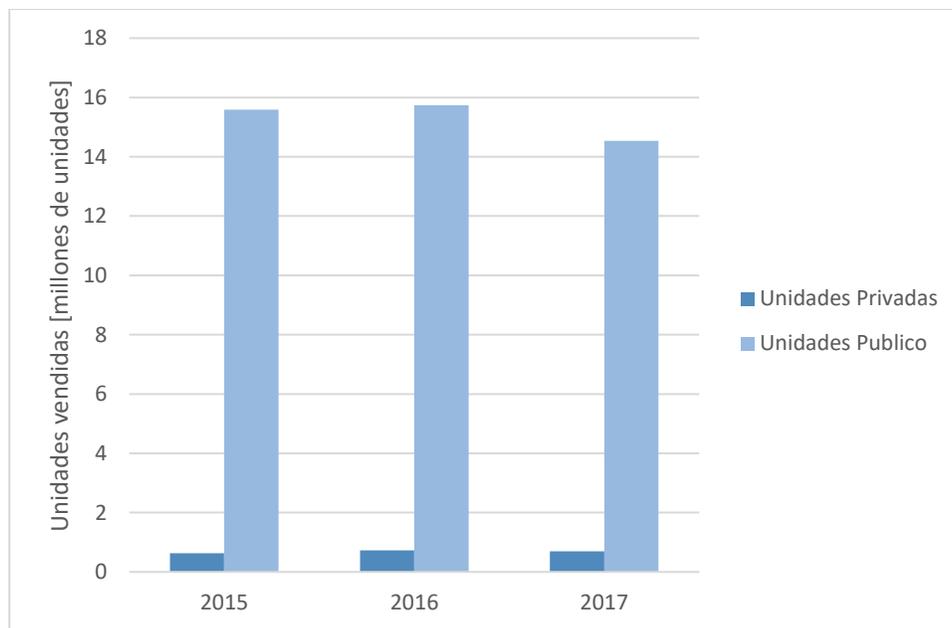
²⁸ Ley 19.886 de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios 2003, Art. 24.

²⁹ Infringir esta obligación por parte de los establecimientos educacionales puede constituir una infracción a la normativa educacional, sancionable conforme lo disponen la Ley N°20.529, el D.F.L. N° 2/2009 que Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley General de Educación N° 20.370, artículo 10° y siguientes, y el Decreto N° 53 del año 2011 de Ministerio de Educación.

vendidas, sin embargo, en términos de ventas de las editoriales, los mercados tienen volúmenes similares.

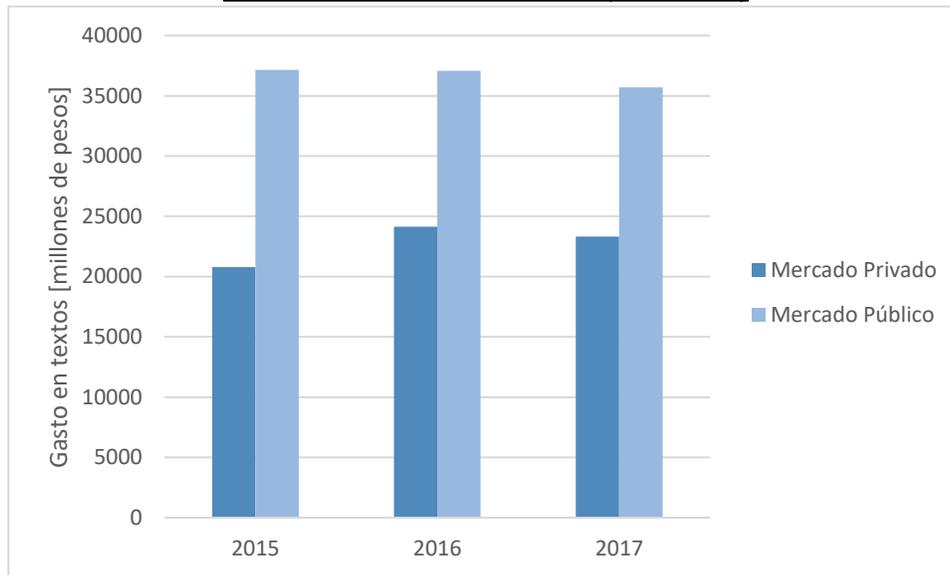
36. El Gráfico 1 presenta el número de unidades de textos escolares vendidas para los años 2015, 2016 y 2017, donde se puede observar la gran diferencia de magnitud entre ambos mercados. Esto responde principalmente a la gran matrícula de estudiantes de establecimientos municipales y particulares subvencionados que son los usuarios directos de los textos del mercado público.
37. El Gráfico 2, por su parte, muestra el tamaño de mercado en millones de pesos chilenos (ajustados por inflación y netos de IVA) que las editoriales percibieron para los años mencionados.

Gráfico 1: Unidades Vendidas por Mercado (2015-2017)



Fuente: Elaboración propia con datos entregados por editoriales.

Gráfico 2: Tamaño del Mercado (2015-2017)



Fuente: Elaboración propia con datos entregados por las editoriales y ley de presupuesto para los años 2015, 2016 y 2017

38. Los graficos anteriores presentan un contraste apreciable, que se explica por el mayor precio de los textos en el mercado privado, generando mayores ingresos totales a pesar del menor tamaño del mercado en términos de unidades.
39. En conclusión, se puede apreciar la existencia de dos mercados marcadamente diferentes. Por un lado, está el mercado privado, de mucho menor tamaño en número de unidades, pero con montos transados importantes en relación al mercado público, lo que se explica por un mayor precio unitario. Por otro lado, el mercado público, de gran tamaño en términos de unidades (y usuarios finales). Este mercado tiene precios menores, pero, debido a su gran escala, presenta una importante fuente de ventas para las editoriales.

iv. Particularidades del producto y regulación del mercado

40. Los textos escolares en Chile se relacionan íntimamente con el currículum nacional. Por ello, cualquier tipo de cambio en éste tiene como consecuencia una reedición del texto escolar en el mercado privado y una eventual nueva licitación del texto en el mercado estatal.
41. A partir de la vigencia de la Ley General de Educación (“LGE”) el año 2009, el currículum nacional se expresa por medio de las bases curriculares y otros instrumentos curriculares que ayudan a su implementación³⁰.

³⁰ Ministerio de Educación, *Bases Curriculares Primero a Sexto Básico* (2012) 25.

42. Las bases curriculares determinan el contenido a enseñar a los alumnos de educación parvularia, básica y media, y define los aprendizajes que se espera que los estudiantes del país adquieran a lo largo de su vida escolar, de modo de establecer una base cultural común que permita el desarrollo personal y social de cada estudiante, sin distinguir si éstos pertenecen a colegios que reciben subvención del estado o a colegios particulares pagados³¹.
43. En el artículo 31 de la LGE se establece que el Presidente de la República, a través del MINEDUC, y previa aprobación del Consejo Nacional de Educación, realizará las bases curriculares en cada uno de los niveles de educación.
44. Desde el año 2017, por regla general, las bases curriculares tendrán una vigencia mínima de seis años³². Cabe destacar que para realizar modificaciones y actualizaciones deberán incorporarse, a lo menos, procesos de diagnóstico, consulta, evaluación y retroalimentación. Esto es relevante por la conexión existente entre el texto escolar y el currículum nacional.
45. Los instrumentos curriculares y los recursos educativos, entre los que se encuentra el texto escolar, tienen como misión apoyar el logro de los objetivos de aprendizaje, concebidos en un sentido amplio como conocimientos, habilidades y actitudes³³. Las bases curriculares definen dos categorías de objetivos de aprendizaje que describiremos de manera resumida en los párrafos siguientes.
46. Por un lado, encontramos los objetivos de aprendizaje transversales para el ciclo, estos son aquellos que dicen relación con el desarrollo personal y la conducta moral y social de los estudiantes. Por ello, tienen un carácter amplio y general, y no se encuentran por tanto asociados a una asignatura en particular³⁴. Un ejemplo de lo que constituye un objetivo de aprendizaje transversal sería, para primero y sexto básico, el de “identificar, procesar y sintetizar información de diversas fuentes y organizar la información relevante acerca de un tópico o problema”³⁵.
47. Por el otro lado, se encuentran los objetivos de aprendizaje por curso y asignatura, estos son aquellos objetivos de aprendizaje que definen los aprendizajes terminales esperables para una asignatura determinada para un año escolar³⁶. Un ejemplo de este tipo de objetivo de aprendizaje sería para el curso de primero básico de lenguaje y comunicación “reconocer

³¹ Ministerio de Educación, *Orientaciones Sobre el Uso de los Recursos de la Colección Bibliotecas Escolares CRA*, 2.

³² Ley 20.370 Establece la Ley General de Educación 2009, Art. 31.

³³ Ministerio de Educación (n 31) 2.

³⁴ Ministerio de Educación, *Bases Curriculares Primero a Sexto Básico* (2012) 24.

³⁵ *ibid* 29.

³⁶ *ibid* 24.

que los textos escritos transmiten mensajes y que son escritos por alguien para cumplir un propósito”³⁷.

48. Uno de los requisitos exigidos por la regulación, para que un establecimiento cuente con el reconocimiento oficial del Estado, es que dichos establecimientos apliquen las bases curriculares. Por ello, el texto escolar debe ser coherente con estas, tanto en el mercado estatal como en el mercado privado.

Mercado público

49. Para que un establecimiento educacional en Chile reciba de manera gratuita los textos escolares entregados por el MINEDUC, éste deberá cumplir dos requisitos esenciales. En primer lugar, dicho establecimiento deberá contar con el reconocimiento oficial del Estado, es decir, debe cumplir de manera íntegra lo solicitado en el artículo 46 de la LGE el cual, entre otras cosas, exige que los programas de estudio que apliquen los establecimientos se ciñan a las bases curriculares elaboradas por el MINEDUC. En segundo lugar, los mencionados establecimientos deben necesariamente recibir algún tipo de aporte o subvención de manera regular por parte del Estado³⁸.
50. La finalidad de dicha política pública es "asegurar la igualdad de oportunidades en el aprendizaje de todos los niños y niñas, independiente de su condición social, económica o territorial"³⁹.
51. De acuerdo a la regulación vigente, los establecimientos educacionales estatales o subvencionados deberán manifestar en forma expresa su voluntad de recibir o rechazar los textos escolares de educación básica y media. Aquellos establecimientos que acepten recibir los textos escolares por parte del Ministerio de Educación deberán entregarlos a título gratuito a los alumnos y alumnas matriculados en el establecimiento dentro de los 15 días siguientes al inicio del año escolar que corresponda, o a la fecha de entrega de éstos, según sea el caso, así como también, aquellos textos que se encuentran dirigidos a su cuerpo docente⁴⁰.
52. Los establecimientos, en base a sus respectivos programas de estudios, podrán solicitar textos complementarios o adicionales, pero estos sólo podrán adquirirse por el establecimiento educacional imputando dicha operación a fines educativos, cuando, no

³⁷ ibid 308.

³⁸ Decreto Supremo 53 que Establece Elementos de Enseñanza y Material Didáctico Mínimos Con Que Deben Contar los Establecimientos Educacionales Para Obtener y Mantener el Reconocimiento Oficial del Estado del Ministerio de Educación 2011, Art. 2 bis.

³⁹ Guernica Consultores S.A., 'Estudio de uso y valoración de textos escolares: Informe final.' (Encargado por Ministerio de Educación y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO), Santiago, Chile: María Pía Olivera Vidal, 2016) 4.

⁴⁰ Decreto Supremo 53 Art. 2 bis.

siendo de aquellos que proporciona el MINEDUC, apoyen o acompañen el uso de éstos⁴¹. La adquisición de éstos por parte de los alumnos, padres y apoderados es voluntaria, lo que debe ser expresado por parte del establecimiento⁴².

53. El hecho que un estudiante no cuente con algún texto (escolar, complementario o adicional) no podrá ser fundamento para la aplicación de ningún tipo de medida disciplinaria ni condicionar su ingreso o permanencia en el establecimiento educacional, así como tampoco para establecer algún tipo de restricción al pleno ejercicio del derecho a la educación⁴³.
54. En los casos descritos en el párrafo anterior, el sostenedor deberá proveer gratuitamente los textos a los estudiantes que no puedan adquirirlos, pudiendo financiar dicha operación con recursos de la subvención escolar y demás aportes, entendiéndose que ello cumple con fines educativos.
55. Los sostenedores tienen finalmente la obligación de asegurar el uso efectivo de los textos escolares, esto es, que sean efectivamente utilizados en los procesos de enseñanza y aprendizaje, estableciéndose por tanto la prohibición de solicitar o utilizar textos de reemplazo. Este uso efectivo debe constar en distintas herramientas de programación académica, tales como el registro de materias en los libros de clases, la planificación de las clases o los mismos textos⁴⁴.
56. Ahora bien, los establecimientos que reciben subvención del Estado tienen derecho, según el artículo 2 bis del Decreto N°53 del MINEDUC, a rechazar los textos escolares que entrega dicho Ministerio. Aquellos que opten por no recibir los textos escolares, textos complementarios y guías didácticas, deben comunicar esta decisión al Centro de Padres y Apoderados y al Centro de Alumnos respectivo, con la debida fundamentación técnico pedagógica, en un documento suscrito por el Director del establecimiento. Una copia de dicho documento informativo deberá ser remitida a la Secretaría Regional Ministerial de Educación correspondiente, a más tardar, el último día del mes de marzo del año en que serán utilizados, y a los padres, madres y apoderados al momento de la matrícula. Esta obligación también será fiscalizada por la Superintendencia de Educación⁴⁵.
57. En esta situación, los establecimientos deben proveer los textos a sus estudiantes que no puedan costearlos, indicando a los alumnos, padres y apoderados que su adquisición es voluntaria. Sin embargo, el financiamiento de la adquisición de estos textos no puede ser efectuada con cargo a la subvención u otros aportes que reciba el sostenedor, puesto que la operación no se entiende ajustada a fines educativos.

⁴¹ Decreto 582 que aprueba Reglamento sobre Fines Educativos, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 3° y siguientes del decreto con fuerza de ley N°2, del Ministerio de Educación, Art. 7 a.

⁴² Superintendencia de Educación, *Circular sobre textos y útiles escolares* (2018) 13.

⁴³ *ibid* 12.

⁴⁴ *ibid* 14.

⁴⁵ *ibid* 14.

58. En caso de no poder proveer el material requerido a sus estudiantes, el establecimiento educacional debe adecuar la actividad pedagógica de manera a que el material no sea imprescindible en el proceso de enseñanza y aprendizaje del estudiantado.
59. Asimismo, el sostenedor no puede establecer medidas disciplinarias que condicionen el ingreso o permanencia del estudiante en el establecimiento o en la sala de clases a la falta de estos textos escolares o complementarios.

Mercado privado

60. El mercado privado de texto escolares no se encuentra orgánicamente regulado como el mercado estatal. Sin embargo, es posible encontrar distintos cuerpos normativos que resultan aplicables.
61. Una de estas reglas se encuentra en La Ley de Propiedad Intelectual, que en su artículo 50, establece, respecto del contrato de edición, que cuando la remuneración consista en una participación sobre el producto de la venta, esta no podrá ser inferior al 10% del precio de venta al público de cada ejemplar⁴⁶.
62. Frente a esta normativa se dio la práctica recurrente que las empresas editoriales sugerían precios de reventa a los comerciantes de librerías, lo que fue reprochado en la Resolución N° 71 de la Comisión Resolutiva el año 1980. Se afirmó que, si bien los precios entregados eran precios referenciales, el hecho de hacer esta sugerencia había afectado la libre competencia dado que los comerciantes de librerías uniformaban sus precios, ya que “teniendo el comerciante de librería un precio de referencia, avalado por la estimación de la Editorial, será muy difícil que se aparte de éste, especialmente tratándose de artículos de demanda obligada como son los textos escolares”⁴⁷. Así, se instruyó que las Editoriales, al señalar sus precios de ventas, incluyeran los porcentajes de descuentos que se otorgan a los comerciantes de librerías con especificaciones de su procedencia.
63. Posteriormente, la FNE solicitó modificar las instrucciones de la ya mencionada Resolución N° 71 dado que las condiciones de contratación en el mercado habrían cambiado, no siendo necesaria la invocación de la Ley de Propiedad Intelectual para avalar la sugerencia de precios. Ante esto, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia estimó que no estaba suficientemente acreditado que las librerías se atingieran a los precios referenciales entregados por las editoriales, ni que éstos fueran obligatorios para los comerciantes, por lo que rechazó la solicitud⁴⁸.
64. Respecto a la regulación del contenido de los textos escolares, hay que tener presente que tanto los establecimientos educacionales públicos como privados deben ser reconocidos

⁴⁶ Ley 17.336 de Propiedad Intelectual 1970, Art. 50.

⁴⁷ Resolución N°71 Fiscalía Nacional Económica 1980.

⁴⁸ Fiscalía Nacional Económica, Criterios de libre competencia en el mercado de uniformes, útiles y textos escolares (2015) 15, 16.

por el Estado para funcionar, y por ende, deben ceñirse estrictamente a la normativa aplicable, la que incluye el deber de cumplir con los objetivos y las materias establecidas en el curriculum nacional.

65. En base a lo anterior, puede afirmarse que, a pesar de que no exista una normativa que establezca específicamente el contenido de los textos escolares en el mercado privado, sí existe un parámetro mínimo con el cual deben cumplir: estas son las bases curriculares establecidas por el curriculum nacional. De esta forma, sin perjuicio de que cada establecimiento privado o colegio puede tener un plan de estudios distinto, todos deben cumplir con ciertos contenidos mínimos, y por ende, las editoriales al redactar los textos que comercializan en este mercado buscan incluir dichos contenidos en sus libros. Según señala un ejecutivo de una editorial, los textos están hechos a la medida del promedio de los colegios particulares pagados⁴⁹.
66. Por lo tanto, a pesar de que no hay una ley que expresamente exija fiscalizar el contenido de los textos escolares en el mercado privado, podría afirmarse que existe una *fiscalización indirecta*, puesto que todo establecimiento educacional reconocido por el Estado debe necesariamente enseñar el contenido mínimo del curriculum nacional. De esta manera, si este contenido no se encuentra en sus planes de estudio, y por ende en los textos escolares que enseñan estos planes, dichos establecimientos educacionales estarían incurriendo en una falta que les podría costar desde una multa hasta la pérdida del reconocimiento Estatal.

⁴⁹ Toma de declaración a ejecutivo de la Editorial B.

III. FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO: OFERTA DE TEXTOS ESCOLARES

A. Mercado Público

i. Desarrollo de Textos Escolares

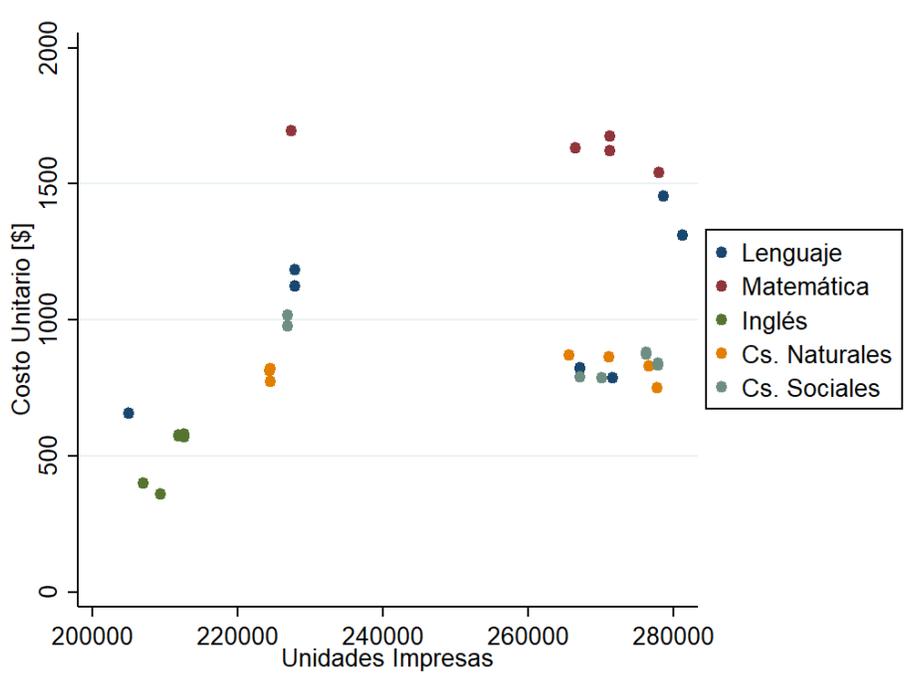
67. El proceso de producción de un texto escolar consta de diversas etapas, las cuales son realizadas tanto por personal interno de las editoriales como por consultores externos. Estos últimos suelen ser contratados para la confección de alguna sección particular del texto (ilustraciones, contenido, etc.) y/o para asesorar a la editorial con respecto a qué modificaciones realizar para maximizar el puntaje técnico, el cual es utilizado por el MINEDUC para determinar los ganadores de las licitaciones y grandes compras.
68. En cuanto al personal interno de las editoriales, este se constituye generalmente de encargados de la parte gráfica del texto (ilustradores, fotógrafos), de autores y editores que definen el contenido del ítem, diseñadores que deciden cómo se estructura dicho contenido a lo largo del texto y de los materiales complementarios, y también de profesores que asesoran desde una perspectiva pedagógica el desarrollo del texto escolar. Estos profesionales son los que en la práctica se dividen la construcción del ítem a lo largo de las distintas etapas en que éste se desarrolla.
69. La creación de un texto escolar sigue, en general, un flujo de trabajo estándar por parte de las editoriales, tanto para los textos del mercado público como para los utilizados en el mercado privado.
70. En particular, el proceso para desarrollar un texto involucra sucesivas etapas de: (i) diseño y elección de la gráfica e ilustraciones; (ii) creación y edición del contenido del texto; y (iii) gestión de los derechos de autor del texto. Estas etapas, a su vez, pueden ir acompañadas por un proceso de asesoría externa contratada por la editorial, que es realizada por profesionales y/o pedagogos que aconsejan a ésta en las diversas áreas de producción del texto escolar. Dicho proceso es generalmente análogo para la confección de los cuadernillos de ejercicios y las guías didácticas del docente.
71. Para el desarrollo de los recursos digitales complementarios, proceso que suele realizarse de forma paralela a la del texto escolar, se utilizan servicios tanto de ilustradores y diseñadores gráficos (que determinan el diseño que tendrá el software), además de personal informático que desarrolla la interfaz que tendrá el recurso digital.
72. Según la información entregada por las editoriales, el costo de desarrollar un texto escolar, guía didáctica del docente y material digital complementario (Paquete Estándar) para el mercado público oscila entre los 26 y 53 millones de pesos (con un promedio de 38 millones), considerando los gastos incurridos en edición, diseño, ilustraciones, y derechos de autor, entre otros.

73. En cuanto a los tiempos que demoran las editoriales en desarrollar los textos escolares para el mercado público, éstas declaran demorar en promedio entre cinco y nueve meses en producir un texto.

ii. Impresión de Textos Escolares

74. El proceso de impresión que realizan las editoriales no varía significativamente entre los textos que se comercializan en el mercado privado con respecto a los que se venden en el mercado público. No obstante, los tiempos involucrados en estos procesos sí son diferentes entre ambos mercados.
75. En particular, las editoriales que diseñan textos para el mercado público gozan de solo dos meses desde que la Contraloría toma razón de la resolución de adjudicación para imprimir los textos escolares. Esto, según se verá, limita considerablemente las opciones de las editoriales de buscar una impresión competitiva a nivel.
76. Si bien caracterizar exhaustivamente la industria de las imprentas no es el objetivo de este estudio, sí es importante analizar cómo su composición afecta la producción de textos escolares. Para obtener información relevante de este mercado se procedió a considerar a todas las imprentas (nacionales e internacionales) que fueron contratadas por las editoriales consultadas en este estudio entre los años 2010 y 2017. En particular para el mercado público, durante el periodo analizado solo se utilizaron dos imprentas nacionales por parte de las editoriales ganadoras de licitaciones.
77. La industria de las imprentas, como muchas otras industrias, suele gozar de economías de escala en cuanto a los volúmenes de impresión que éstas tienen. En general, a mayor número de textos, menor es el costo unitario de imprimirlos. Sin embargo, analizando estas dos variables para los textos licitados en 2017, no observamos esta tendencia.
78. En particular, el Gráfico 3 muestra la relación entre el costo unitario y el volumen de dichos textos. En este podemos observar que no existe una relación negativa entre ambas variables, pero sí vemos una relación entre el costo unitario de cada texto y la asignatura de éstos. En efecto, vemos que el costo de imprimir un texto de matemáticas oscila entre los \$1.600 y \$1.700 pesos, independiente de la cantidad de textos impresos, y lo mismo ocurre para los ítems de inglés, ciencias sociales y ciencias naturales, cuyos costos de impresión unitario promedio es de \$500, \$800 y \$900 pesos, respectivamente.

Gráfico 3: Unidades Impresas y Costo Unitario en el Mercado Público (2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de editoriales.

79. La inexistencia de economías de escala en las imprentas que operan en el mercado público puede deberse a que la reducción paulatina del costo de impresión unitario se encuentra en su mínimo, y que son las propiedades de cada texto (ilustraciones, gráfica, etc.) las que explican los diferenciales de precios observados en el Gráfico 3. Este último punto se refuerza con el análisis de los costos de impresión unitario para el mercado privado, el cual es analizado más adelante.

iii. Productos Ofertados

80. Al momento de vender un texto escolar, las editoriales no solo ofrecen el texto del estudiante sino también una serie de materiales complementarios, los cuales tienen como usuario final tanto al estudiante como los docentes y al establecimiento educacional mismo.
81. En la práctica, se podría clasificar a dichos paquetes de productos según la cantidad de material complementario que estos contienen. Dicha clasificación consta de dos tipos de paquetes, que se denominan, para efectos descriptivos del estudio, “Paquete Estándar” y “Paquete Estándar Extendido”. El detalle de los componentes de dichos paquetes se muestra en la Tabla 1.
82. En el mercado público, y acorde a lo que explicitan las licitaciones, los productos finales que se ofrecen a los establecimientos educacionales que reciben subvención del Estado,

son los que están contenidos en el Paquete Estándar, que comprende el texto del estudiante, el cuadernillo de ejercicios (de corresponder), la guía didáctica del docente (“GDD”) y los recursos digitales complementarios (“RDC”).

Tabla 1: Composición de los Paquetes de Textos Escolares

Paquete Estándar	Paquete Estándar Extendido
1. Texto del estudiante	1. Texto del estudiante
2. Guía didáctica del docente	2. Guía didáctica del docente
3. Recursos digitales complementarios	3. Recursos digitales complementarios
	4. Bancos de preguntas
	5. Recursos digitales adicionales
	6. Sistemas de administración docente
	7. Capacitaciones para docentes y administración del Colegio.
	8. Otros

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de editoriales.

83. Es relevante definir los componentes adicionales al texto del estudiante que son parte del paquete estándar. Por un lado, la GDD el MINEDUC la define como

“...un recurso de apoyo con sugerencias de estrategias didácticas generales y específicas para favorecer la adquisición de los aprendizajes de todos los estudiantes, y facilitar la preparación de clases.”⁵⁰

en la cual se incluyen principalmente sugerencias metodológicas y planificaciones de corto, mediano y largo plazo, además de actividades de evaluación y complementarias. Por tanto, ésta es de crucial importancia para el docente y para el alumno, ya que asiste al primero en definir los lineamientos y etapas que seguirá el desarrollo del curso a lo largo del año escolar, así como la metodología bajo la cual dichos contenidos se enseñaran al alumno.

84. Por otro lado, los RDC son definidos como

“...un espacio educativo virtual complementario al texto escolar, administrado por el docente, que propone una acción o actividad educativa que enriquece el desarrollo del aprendizaje de las y los estudiantes...”⁵¹

⁵⁰ Ministerio de Educación, *Aprueba Bases Administrativas, Bases Técnicas, Anexos y Contrato Tipo de Licitación Pública ID N°592-12-LS18, sobre Servicio Personal Especializado de Elaboración del Contenido de Textos Escolares Destinados a Estudiantes y Profesores de Educación Parvularia, Básica y Media de Establecimientos Subvencionados del País* (Resolución N°055 2018) 107.

⁵¹ Estudios y consultorías Focus, ‘Recursos Digitales y su impacto en el proceso de enseñanza y aprendizaje: Informe final.’ (Encargado por MINEDUC y PNUD, Chile: A. Delgado, B. Veloso, N. Olmos, M. Villafaena, J. Subercaseaux, A. Vicuña, M, Sánchez, 2017) 9.

en donde los tipos de recursos más usados por los docentes son las presentaciones tipo PowerPoint y los archivos de audio y/o video, aunque también se utilizan otros, por ejemplo, la edición de videos y presentaciones por parte de los estudiantes.

85. Por tanto, vemos que los productos entregados en el mercado público cubren, mediante la entrega del texto del estudiante, el cuadernillo de ejercicios y la GDD, las necesidades básicas tanto del alumno como del profesor, aunque también se provee de insumos que complementan la enseñanza de los contenidos con los RDC. Sin embargo, este paquete no comprende otras necesidades que puedan tener los agentes involucrados (incluso el establecimiento educacional), necesidades que en teoría serían abordadas más profundamente por los productos del Paquete Estándar Extendido, el cual es comercializado exclusivamente para el mercado privado.

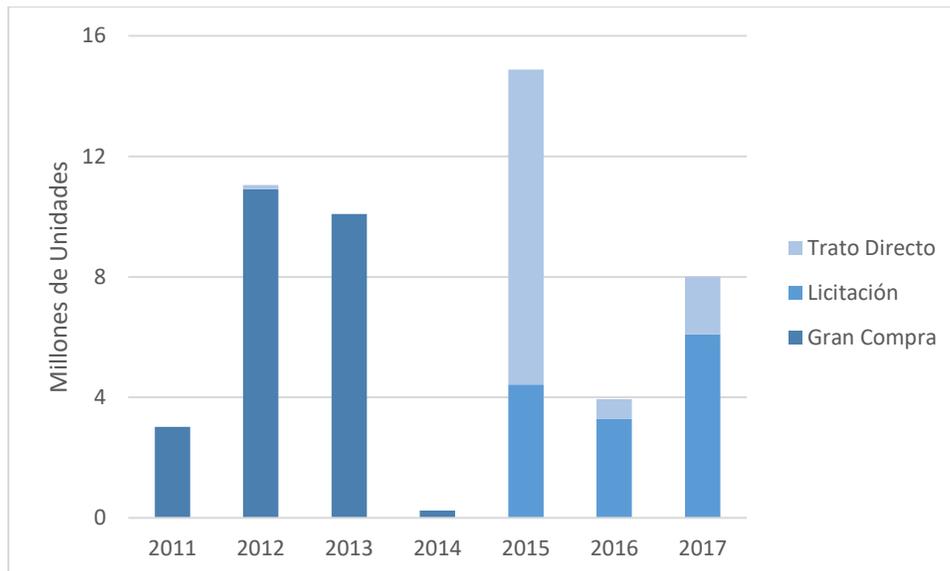
iv. Reedición y Renovación de Paquetes de Textos Escolares

86. En las bases de las licitaciones públicas y grandes compras analizadas en este informe, por regla general se establece la facultad de reimpresión de los textos escolares adjudicados por 3 o 4 años, el ejercicio de esta facultad es discrecional por parte del MINEDUC. Cada vez que se reimprime existe la posibilidad de efectuar cambios a los textos escolares adjudicados por decisión del Ministerio. Por lo tanto, el contenido del texto escolar permanece en el sistema entre tres y cuatro años, y una vez cumplido el plazo, el Estado debe volver a adquirir el texto mediante alguno de los mecanismos de compra que contempla la ley.

v. Formas de adquisición

87. Los textos escolares que se venden en el mercado público no provienen de canales de venta diferentes (como sí es el caso para el mercado privado según se verá), sino que existen distintos mecanismos de compra mediante los cuales el Estado puede adquirir los textos.
88. Para efectos de esta sección, se analizará cómo ha evolucionado la venta de textos escolares según cada mecanismo de compra, sin considerar las reimpresiones. El Gráfico 4 muestra la cantidad de unidades de textos escolares que solicitó el Estado según cada forma de compra.

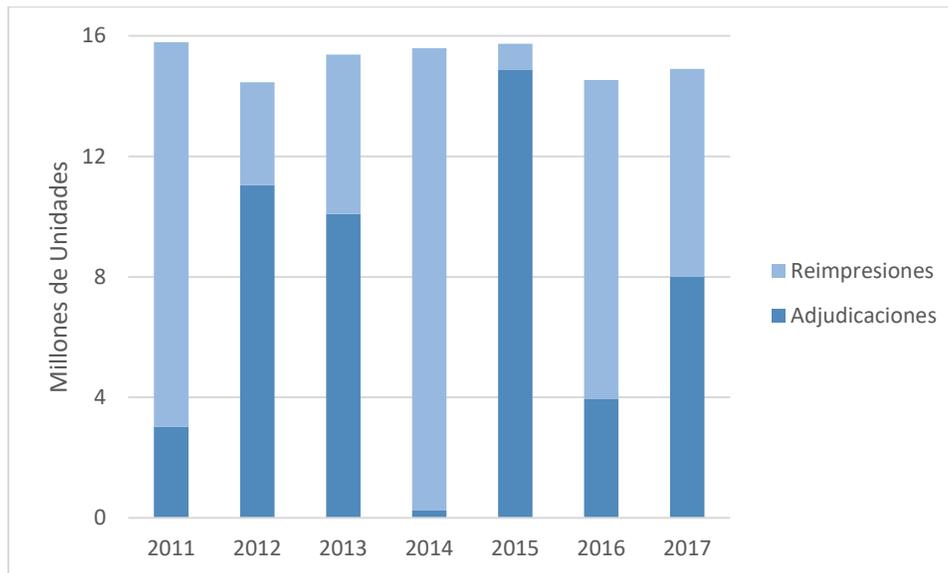
Gráfico 4: Unidades Compradas en Mercado Público según Mecanismo de Compra



Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINEDUC.

89. Como se puede observar, el Estado ha migrado desde la utilización primordial del mecanismo de Gran Compra (Convenio Marco) al uso de licitaciones públicas para adquirir los textos escolares, con un uso intensivo del mecanismo de Trato Directo particularmente para el año 2015.
90. Luego, resulta relevante analizar si el ejercicio de la facultad de reimpresión por parte del Estado depende del mecanismo de compra utilizado para la adquisición de textos. Para esto, el siguiente gráfico muestra el número total de volúmenes producidos cada año, distinguiendo entre primera impresión y reimpresión.

Gráfico 5: Unidades Impresas en Mercado Público según Tipo de Impresión



Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINEDUC.

91. El Gráfico 5 muestra que existe un gran número de reimpresiones independientemente del mecanismo bajo el cual se escoge la editorial que producirá cada texto escolar. Además, se observa que no existe una diferencia sustantiva en la utilización de la facultad de reimpresión por parte del Estado en cuanto a la participación de las unidades reimprimadas con respecto al total de unidades producidas.

B. Mercado Privado

i. Desarrollo de Textos Escolares

92. Es importante señalar que, de las doce editoriales oficiadas, solo participan en el mercado privado nueve editoriales.
93. Tal como se explicitó anteriormente, no existen diferencias en el proceso de desarrollo de textos escolares entre el mercado privado y el público, en términos de los recursos humanos y físicos utilizados por las editoriales.
94. No obstante lo anterior, el costo reportado por las editoriales en cuanto al desarrollo de un texto escolar, guía didáctica del docente y recursos digitales complementarios oscila entre los 46 y los 51 millones de pesos, cifra considerablemente mayor a la reportada para los ítems del mercado público (49 millones en promedio, aproximadamente).
95. En cuanto al tiempo requerido para el desarrollo de los textos escolares en el mercado privado, las editoriales declaran dedicar en promedio entre seis y once meses para desarrollar cada texto junto a sus correspondientes materiales complementarios, lo cual representa un plazo mayor al que demoran en el mercado público.

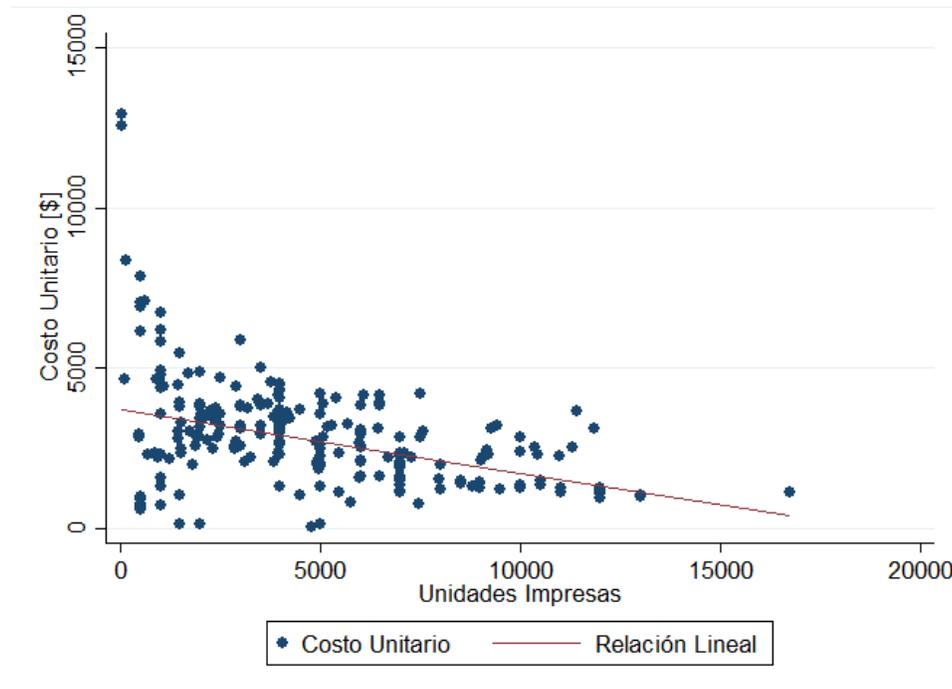
ii. Impresión de Textos Escolares

96. Contrariamente a lo constatado para el mercado público, las editoriales que operan en el mercado privado no tienen restricciones temporales externas a la impresión de textos escolares, más allá de los tiempos naturales de la industria.
97. Cabe destacar que la reimpresión de un texto ya desarrollado es una facultad de la editorial que no depende de un agente externo como en el mercado público.

iii. Mercado de las Imprentas

98. Según información entregada por las editoriales oficiadas en este estudio, entre los años 2010 y 2017 participaron 32 imprentas nacionales y 10 internacionales en la impresión de textos del mercado privado, donde estas últimas solo fueron contratadas por dos editoriales.
99. Una mayor oferta de imprentas (sobre todo extranjeras) les permitiría a las editoriales acceder, como se mencionó anteriormente, a menores costos de impresión. Este punto se ve reforzado si se consideran las economías de escala que gozan las imprentas nacionales para los volúmenes con las que estas trabajan, donde a mayor volumen de impresión se deberían reducir los costos unitarios de producción de los textos escolares (lo que no se observó para el mercado público).
100. El Gráfico 6 demuestra dicho punto, donde mapea el costo unitario de los textos escolares que fueron comercializados en el mercado privado y el número de unidades impresas. En ésta se observa una relación negativa entre ambas variables, lo que se traduce en que, a mayor número de unidades impresas, menor es el costo de imprimir cada texto.

Gráfico 6: Unidades Impresas y Costo Unitario en el Mercado Privado (2012-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por editoriales.

101. Otro aspecto a destacar del mercado de las imprentas es el diferencial de costos entre imprentas nacionales y extranjeras para volúmenes de impresión. Para hacer comparables los resultados obtenidos entre imprentas nacionales y extranjeras, se restringe la muestra de impresiones internacionales a los contratos que conllevan una impresión de, a lo más, 3.700 unidades, que es aproximadamente el promedio de las unidades impresas de las imprentas nacionales. Dicho ejercicio reduce considerablemente el número de observaciones de impresiones internacionales (de 64 a 5), pero nos permite tener una noción de si las imprentas extranjeras son más eficientes que las nacionales. Los resultados de este ejercicio se muestran en la Tabla 2.

Tabla 2: Costo Unitario Promedio según Ubicación de la Imprenta⁵²

	Observaciones	Promedio de:	
		Unidades Impresas	Costo Unitario [€]
Nacional	175	3.733	3.257
Extranjera	5	1.949	2.062

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por editoriales.

⁵² Nota: Se restringió la muestra de impresiones realizadas en imprentas extranjeras tal que se considerarán solo las que involucran una impresión tal de a lo más la media de las unidades impresas en el mercado privado. Valores en pesos de enero 2019.

102. De esta tabla se desprende que, inclusive con un menor nivel de impresiones por parte de las imprentas extranjeras respecto a las nacionales (1.900 vs. 3.700), los costos por texto promedio impreso internacionalmente representan aproximadamente un 60% del costo que tienen las impresiones nacionales. Dicha diferencia tanto en volumen como en precio da indicios de que las editoriales se beneficiarían considerablemente de internacionalizar sus impresiones de textos escolares, lo que posteriormente se podría traducir en una reducción en el precio de estos para los consumidores.

iv. Productos Ofertados

103. Tal como se comentó en la sección del mercado público, con la venta del texto del estudiante se vende conjuntamente la entrega de material complementario (cuadernillo de ejercicios, GDD y RDC), tanto para el alumno como para docentes y establecimientos educacionales. Sin embargo, para el mercado privado las editoriales dominantes ofrecen únicamente el Paquete Estándar Extendido.

104. Cómo se anticipó, el Paquete Estándar Extendido (detallado en la Tabla 1) no solo contiene los componentes del Paquete Estándar, sino que también incluye, para el alumno: (i) recursos digitales adicionales, y (ii) bancos online de preguntas relativas al contenido del curso como también preguntas tipo SIMCE o PSU; mientras que para los establecimientos se provee de: (iii) sistemas integrales de administración docente, (iv) aplicaciones educativas para dispositivos móviles, y (v) acceso a cursos, capacitaciones y talleres relacionados con los textos ofrecidos o a nuevas metodologías de enseñanza, los cuales son organizados o promovidos por las editoriales.

105. De acuerdo a la información proporcionada por las editoriales, para que el colegio o los profesores puedan acceder a los componentes adicionales basta que el colegio solicite la compra del texto escolar de la editorial en la lista de útiles.

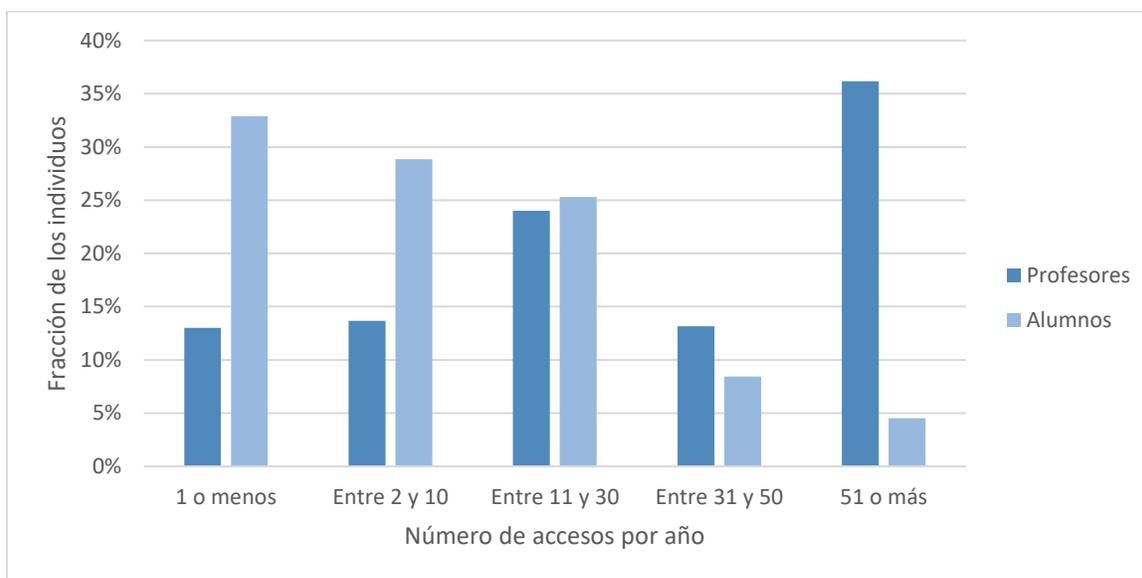
106. Como se mencionó anteriormente, las dos principales editoriales destacan por sobre el resto de su competencia en relación al paquete de productos que entregan a los colegios que suscriben a su proyecto educacional. Por ejemplo, una de ellas ofrece una plataforma digital que permite al usuario, tanto el estudiante como el docente, acceder a todos los RDC que ofrece la editorial. En particular, dicha plataforma le permite al docente acceder a recursos didácticos como material complementario y a un solucionario de actividades relacionadas a los contenidos del curso, además de agendar tareas y asignar trabajos a los estudiantes, desarrollar evaluaciones y generar preguntas, y finalmente dar acceso a actividades interactivas como archivos de audio y video. A su vez, se les ofrece acceso a aplicaciones educativas para cada una de las grandes áreas de conocimiento (lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y naturales), las cuales abarcan diversas temáticas específicas de forma interactiva.

107. Por su parte, otra editorial también ofrece un servicio exhaustivo en cuanto a la experiencia de aprendizaje. En cuanto al apoyo a los docentes, ésta también ofrece instancias de

formación relacionadas a las competencias pedagógicas de los profesores mediante talleres, seminarios y congresos, sumado a *coachings* educativos provistos por la editorial. Lo anterior se suma al acceso a aplicaciones que ayudan al docente a planificar las instancias de enseñanza y a desarrollar evaluaciones, como también a reforzar sus habilidades y competencias. Finalmente, se provee también de herramientas a los establecimientos educacionales, entre las cuales destacan la existencia de certificaciones y evaluaciones de desempeño de los funcionarios del colegio, adicional al acceso a un portal dirigido a apoyar al personal directivo del establecimiento en términos de gestión.

108. Sobre los recursos on-line, se ha podido observar el nivel de utilización que se le entrega a estos productos adicionales para algunas editoriales. El Gráfico 7 muestra la cantidad de accesos al recurso digital on-line de una editorial para el curso de matemáticas, considerando el promedio en 3 niveles (tercero y séptimo básico, y segundo medio), tanto para profesores como para alumnos. Se puede observar que hasta un 33% de los alumnos acceden una o menos veces al año al recurso, mientras que la utilización por parte de los profesores es bastante mayor.

Gráfico 7: Numero de Accesos a los recursos on-line, año 2017



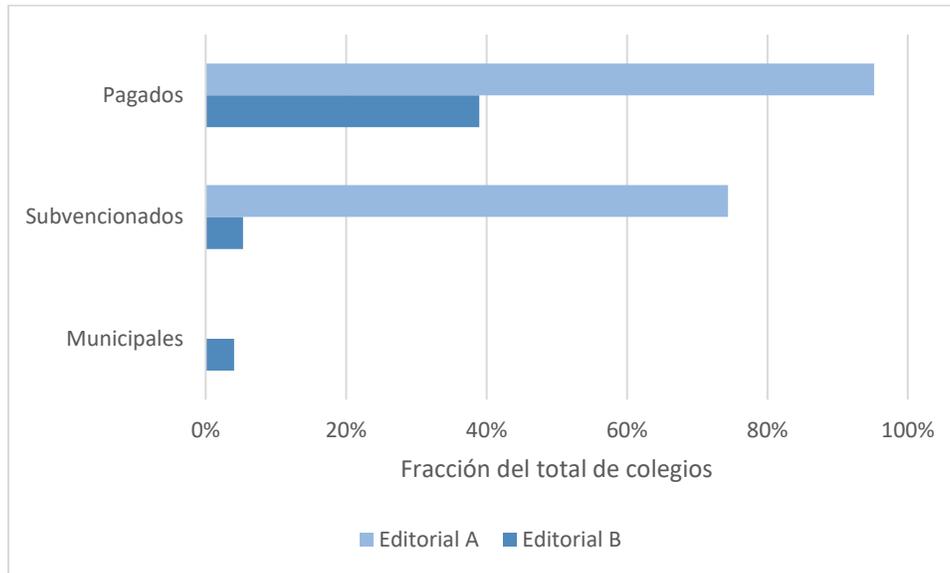
Fuente: Elaboración propia, con datos solicitados a las editoriales.

109. Con respecto a las capacitaciones, se observa que del universo de colegios que pueden exigir que se realicen capacitaciones, los colegios particulares subvencionados reciben en promedio 1.2 capacitaciones por colegio al año, mientras que los colegios particulares reciben un promedio de 2.9 capacitaciones por colegio al año⁵³.

⁵³ Datos solicitados a las editoriales.

110. En el siguiente gráfico se puede observar del total de colegios que pueden recibir capacitaciones, qué porcentaje recibió al menos una capacitación en el año 2017, según editorial.

Gráfico 8: Cantidad de colegios que recibieron al menos una capacitación



Fuente: Elaboración propia, con datos solicitados a las editoriales.

111. Finalmente, las editoriales difieren en cuanto a la decisión de vender los componentes de estos paquetes por separado. Una de las editoriales indica que los ítems que conforman el paquete son componentes indisolubles del producto que venden y por lo tanto no venden ningún ítem por separado. Otra editorial ofrece la posibilidad de que los consumidores puedan adquirir los cuadernillos de ejercicio o actividades como productos separados, pero solamente cuando el libro lleva más de un año en el mercado. Sin embargo, ninguna vende el acceso a la plataforma web o recurso digital online por separado.

v. Reedición y Renovación de Paquetes de Textos Escolares

112. La actualización y el desarrollo de nuevos textos escolares se divide, según corresponda, en una reedición del producto como también en una renovación del proyecto educativo.
113. La reedición involucra una modificación de contenido que puede deberse a distintas causas, tales como cambios en la organización territorial o avances científicos, por ejemplo, la recategorización de cuerpos celestes. De acuerdo a la información recibida, solo una de las editoriales dominantes realiza reediciones. Por su parte, la otra, si ocurren este tipo de cambios, confecciona folletos que entrega gratuitamente para no inhabilitar el texto que ya se encuentra en el mercado.
114. Una renovación de los proyectos educativos provistos por las editoriales conlleva recoger nuevos lineamientos curriculares, didácticos, pedagógicos o teóricos que suponen una

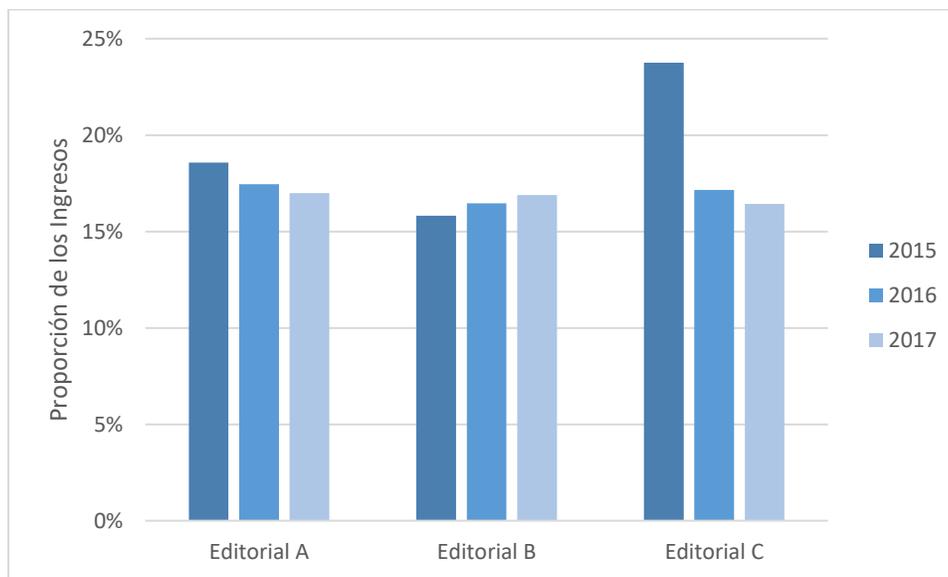
propuesta nueva de los textos escolares. En general estos nuevos proyectos responden a cambios en el marco curricular.

115. No obstante lo anterior, en caso de no existir un cambio curricular, existe un periodo de tiempo determinado en donde las editoriales reevalúan la existencia del proyecto, particularmente a partir de 4-6 años del lanzamiento de éste.

vi. Marketing

116. En el mercado privado se realiza una serie de actividades de promoción o marketing, donde el modelo más utilizado consiste en una red de representantes que visitan los colegios, ya sea por petición de los mismos o como parte de programas de difusión.
117. El Gráfico 9 presenta el gasto en representantes de las principales editoriales como porcentaje de sus ingresos para los años 2015, 2016 y 2017.

Gráfico 9: Gasto en Representantes como Porcentaje de Ingresos (2015-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por editoriales.

118. Es importante mencionar que las editoriales A y B concentran un gran porcentaje del mercado (cerca al 99%)⁵⁴, sin embargo, se puede observar que el gasto es similar para la editorial C, de mucho menor tamaño. También se puede observar un aumento sostenido en el gasto de la editorial B, en contraste con la disminución del mismo para la editorial A.

⁵⁴ Para mayor detalle, véase sección V.A.

119. Usualmente las visitas y reuniones con el representante de la editorial cumplen la función de presentar los proyectos educativos a los encargados de seleccionar los textos, además de detallar los servicios adicionales que pueden ser entregados por la editorial al establecimiento si éstos ponen sus productos en sus listas escolares. Basta con incluir un texto de una editorial para habilitar el uso de los servicios adicionales.
120. Adicionalmente, algunas editoriales cuentan con programas integrales que incorporan todos los servicios anteriormente descritos, agregando además recursos como proyectores, laptops, entre otros. Estos servicios se enmarcan en un convenio entre la editorial y el establecimiento educacional, que puede o no ser exclusivo. Actualmente solo dos editoriales tienen propuestas de este tipo.
121. Finalmente, es importante mencionar que únicamente dos editoriales cuentan con representantes para todas las regiones del país, mientras que editoriales más pequeñas trabajan por zonas y con una dotación más reducida.

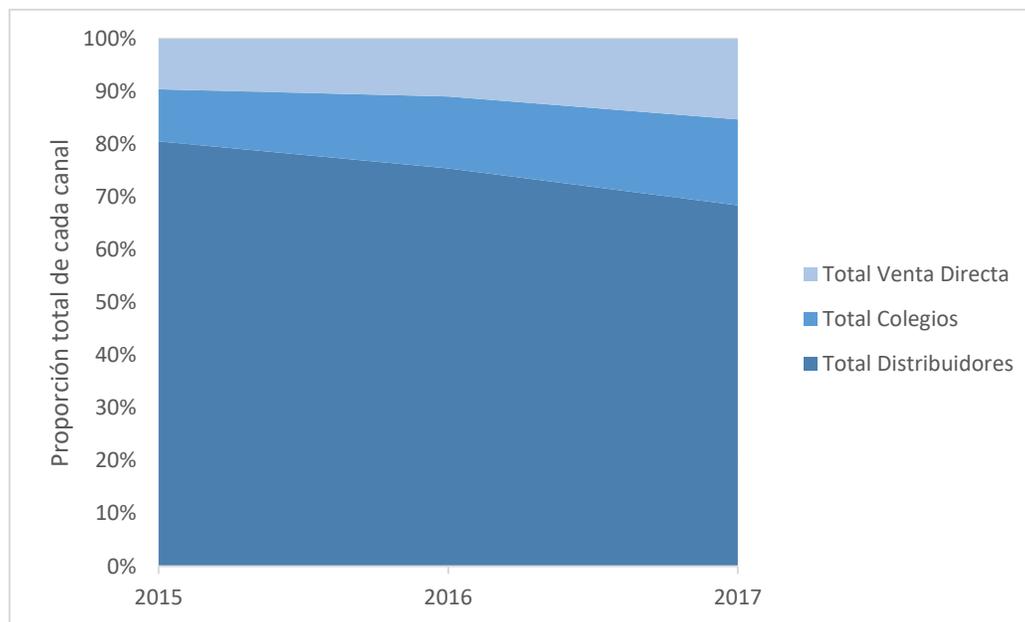
vii. Canales de Venta

122. Una vez que las editoriales desarrollan e imprimen textos escolares, guías didácticas del docente (GDD) y cuadernillos de ejercicios, estas buscan la forma de comercializar dichos productos. Para lograr esto, generalmente utilizan tres canales de venta: (i) venta a través distribuidores minoristas, (ii) venta a establecimientos educacionales, y (iii) venta directa al consumidor.
123. La venta de textos escolares a través de distribuidores minoristas es la forma más común que tienen las editoriales de hacer llegar sus productos a los consumidores. Esto se debe en gran parte a la numerosa cantidad de locales comerciales que los minoristas suelen tener a lo largo del país, relativamente a las instalaciones que tienen las mismas editoriales para dicho fin. Esta característica particular de los distribuidores minoristas les permite adquirir un gran número de textos y obtener descuentos por volumen al momento de comprarle sus productos a las editoriales, y a la vez obtener un margen adicional al momento de realizar la venta al consumidor. En particular, los distribuidores minoristas más comunes son las cadenas de supermercados y librerías.
124. Además de vender a minoristas, las editoriales realizan acuerdos con los mismos establecimientos educacionales para realizar la venta de sus productos al interior de los colegios, o para que éstos los incluyan en la matrícula anual que pagan los apoderados. Los productos comercializados en los colegios suelen representar una magnitud significativamente menor en las ventas de las editoriales en comparación a las que estas realizan con distribuidores, por lo que los descuentos al precio final aplicados a esos productos suelen ser menores que los que obtienen los minoristas.
125. La venta de textos escolares en colegios trae beneficios no solo monetarios a los padres, sino que también representan un ahorro de tiempo dado que se evita que estos deban ir a distintos locales comerciales a comprar los textos escolares que son requeridos para el

alumno. Dicho ahorro de tiempo es una ganancia de bienestar que suele obviarse al momento del análisis de costo de los textos escolares y sus materiales complementarios.

126. Finalmente, las editoriales también pueden hacer uso de sus mismas instalaciones para vender el producto a los apoderados, canal que denominaremos en adelante como “venta directa”, este concepto también incluye la instalación de locales de ventas al interior de los colegios. No obstante, para realizar dicha venta, las editoriales deben incurrir en costos de almacenamiento, de bienes raíces (en caso de tener locales comerciales propios) y de fuerza de ventas, lo que hace que éstas hayan preferido históricamente, otros canales para vender sus productos. Sin embargo, el mayor margen que las editoriales obtienen al vender a (y en) establecimientos educacionales explica el incremento que esta política de venta ha experimentado durante los últimos años, tal como se observa en el Gráfico 10.

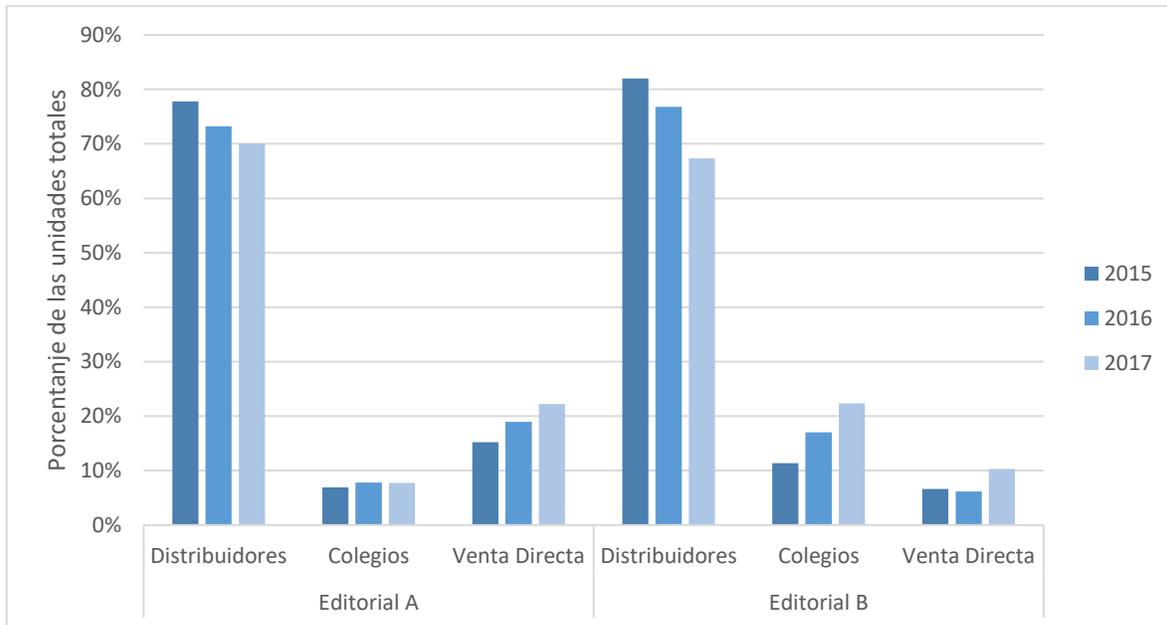
Gráfico 10: Proporción total de Ventas de cada Canal en Mercado Privado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por editoriales.

127. Luego, es de utilidad cuantificar, para las editoriales dominantes A y B (dado que éstas representan alrededor del 99% de la oferta privada), las diferencias en la intensidad de uso de cada canal en términos de unidades vendidas. El Gráfico 11 muestra lo anterior como porcentaje de unidades vendidas sobre el total para ambas editoriales, para el periodo comprendido entre el año 2015-2017. Se observa un descenso sostenido en la cantidad de unidades vendidas en el canal de distribuidores.

Gráfico 11: Proporción de unidades vendidas según canal



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por editoriales.

128. Por una parte, vemos que la editorial A presenta un incremento relativamente constante (y significativo) en la intensidad de uso de cada canal de venta, particularmente respecto a la venta directa y a distribuidores. Dicho crecimiento parece ser más significativo entre 2015 y 2016 tanto para distribuidores como colegios, los que luego tienden a estabilizarse, cosa que no ocurre en la venta directa, que sigue creciendo aproximadamente a la misma tasa entre 2016 y 2017.
129. En términos de magnitud, la cantidad vendida a distribuidores minoristas supera significativamente a las unidades comercializadas directamente en colegios y en las instalaciones propias de la editorial, alcanzando la primera 200.000 unidades en 2017, mientras que las otras dos venden levemente sobre 20.000 y 60.000 unidades en el mismo año.
130. La editorial B, por su parte, ha optado por una estrategia de ventas diferente a la mostrada por la editorial A, específicamente en cuanto a la participación que tiene la venta a minoristas dentro del total de unidades vendidas. Mientras que estas últimas aumentaron levemente entre 2015 y 2016 (llegando a 350.000 unidades vendidas en este último año), en 2017 dichas ventas cayeron más de un 20%. No obstante, vemos que este estancamiento y caída en la venta a minoristas es compensado por el alza de las ventas a

colegios y a apoderados, las cuales aumentaron un 17% y 48% entre 2016 y 2017, respectivamente.

131. Ambas estrategias de ventas van de la mano con el hecho que la editorial A ha incrementado su participación de mercado durante los últimos años, a diferencia de la editorial B que ha mantenido su posición de poder dentro de la industria (ver sección V.A). Esto explica el crecimiento que tuvo la editorial A en todos sus canales de venta entre 2015 y 2017, mientras que la editorial B solo reemplazó la participación en las ventas totales que tenían las unidades vendidas a distribuidores por transacciones realizadas directamente con colegios y con los mismos consumidores finales.

vii. Descuentos

132. Las editoriales ofrecen descuentos al precio de lista del texto escolar dependiendo del canal bajo el cual se realiza la venta o dependiendo del volumen que ésta involucra. Las diferencias, sin embargo, tienden a estar relacionadas con el poder de negociación de la contraparte más que al canal específico o a un determinado volumen de compra. Contrapartes más sensibles al precio tienden a obtener mejores ofertas. Considerando los datos solicitados a las editoriales de facturación, estructura de costos y sus declaraciones, los descuentos que se observan en el segmento privado fluctúan entre un 15 y un 26%.

C. Diferencias entre los textos escolares del Mercado Privado y Público

133. Se solicitaron dos estudios complementarios, los cuales se encuentran en el Anexo B y C del presente informe, para analizar similitudes y diferencias entre los textos de ambos mercados. El estudio B fue desarrollado por la consultora Grupo Educativo, y analizó similitudes y diferencias para textos de 6° año básico de lenguaje y ciencias naturales. El estudio comparó textos ofrecidos en el mercado público con la oferta escolar privada, usando indicadores de evaluación e indicadores adicionales de calidad.
134. Los indicadores de evaluación, compuestos de requerimientos de entrada, requerimientos pedagógicos generales, requerimientos pedagógicos específicos por asignatura, requerimientos de diseño, requerimientos de información y requerimientos mínimos de información fueron establecidos en las bases de las licitaciones para el año 2017. Sobre estos requerimientos se agregaron indicadores adicionales en base a la evidencia internacional, por ejemplo, el desarrollo de habilidades del siglo XXI.
135. Utilizando estos indicadores, se observó que ambos textos cumplen los requerimientos mínimos, en algunos casos con significativos aportes por sobre lo requerido, como el recurso digital complementario por parte del texto privado y los requerimientos pedagógicos específicos en el caso texto público, ambos para la asignatura de lenguaje. Se concluye que ambos textos son sustancialmente parecidos, con un mayor foco en aspectos de diseño

y presentación en el caso de los textos privados, y en el caso de los textos públicos, un foco en el desarrollo de habilidades metacognitivas mejor logrado.

136. El estudio C fue solicitado a la experta en educación Sylvia Eyzaguirre, con el objeto de analizar diferencias y similitudes entre diferentes textos para un mismo año y materia (matemática para 6° básico), utilizando criterios de objetivos generales, objetivos transversales de aprendizaje y objetivos de aprendizaje disciplinares de las bases curriculares del MINEDUC.
137. En cuanto a los objetivos generales se consideraron pertinentes 5 criterios: Curiosidad, iniciativa y creatividad; Pensamiento reflexivo; Utilización de conceptos en problemas cotidianos; Vinculación con el mundo y Trabajo individual y en equipo. De estos criterios el único con diferencias significativas fue el de trabajo en equipo, en que el texto del mercado publico destaco con respecto a los textos del mercado privado.
138. En cuanto a los objetivos transversales del aprendizaje no se apreciaron diferencias significativas, aunque se destaca que el texto del mercado público y uno de los textos del mercado privado relacionan mejor los contenidos con otras disciplinas, presentando los tres textos las mismas fortalezas y deficiencias.
139. Con respecto a los Objetivos de Aprendizaje Disciplinares, tampoco se apreciaron grandes diferencias, a excepción del volumen de páginas asignado a diferentes capítulos y temas.
140. Se concluye, que los textos al igual que en el otro estudio, son sustancialmente similares, pero que por un lado, los textos del mercado publico sobresalen en aspectos de estructura, tales como la organización de unidades y lecciones, ofreciendo mayores espacios para la reflexión y creatividad. Por otro lado, los textos del mercado privado destacan en cuanto a la disponibilidad de recursos digitales adicionales, tales como acceso a aulas virtuales y materiales complementarios en línea (distintos a los que se encuentran en el Paquete Estándar).

IV. FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO: DEMANDA POR TEXTOS ESCOLARES

A. Mercado Público

i. Programa actual de textos escolares

141. Cómo se señalaba, la política pública del Estado chileno en materia de textos escolares se concreta a partir del año 2000 a través del Programa de Textos Escolares que depende de la Unidad Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación⁵⁵.
142. Los textos escolares forman parte de los recursos educativos, que son definidos como una serie de instrumentos cuyo fin es apoyar la implementación curricular y el logro de los aprendizajes de los estudiantes, y cuya distribución es universal para los establecimientos que reciban subvención por parte del Estado. Dentro de los recursos educativos, además de los textos escolares, se encuentran los textos complementarios, los recursos de aprendizaje y las bibliotecas de aula⁵⁶.
143. Tal como lo señalamos anteriormente, cuando nos referimos a textos escolares, este concepto engloba además del texto del estudiante, el cuaderno de actividades, la guía didáctica del docente y los recursos digitales complementarios. Este conjunto de instrumentos busca potenciar el aprendizaje de los estudiantes sobre la base del currículum nacional⁵⁷.
144. Es posible entonces agrupar en orden de importancia estos ítems de acuerdo al volumen de compra. En primer lugar, se encuentran los textos del estudiante, luego la guía didáctica del docente y finalmente otros recursos, tales como, los recursos digitales complementarios (RDC), cuadernillos de ejercicios, láminas y tarjetas utilizadas por el docente, entre otros.
145. El Gráfico 12 muestra, de forma aplicada, la evolución en el tiempo de estas tres categorías y su participación en el gasto total del mercado público que se realizan cada año. Si bien la cantidad total ha sufrido leves variaciones entre los años 2012 y 2017 -siempre manteniéndose en torno a los 15 millones de volúmenes-, el peso relativo de sus componentes ha variado, específicamente los contenidos en el grupo “otros”. Éstos han pasado de representar un 7% en 2012 y 2013 a ser el 14-15% de estas últimas en los dos años subsiguientes, para luego volver a caer a sus niveles iniciales (6-8%). Dicha alza en la participación de los “otros” ítems se basa en la inclusión a esta categoría de impresiones de láminas y tarjetas para el docente, además de otras categorías de cuadernillos de ejercicios.
146. Así, es posible afirmar que el volumen de textos escolares que se solicitan en el mercado público es relativamente estable, oscilando entre los 14 y 15 millones de ejemplares al año.

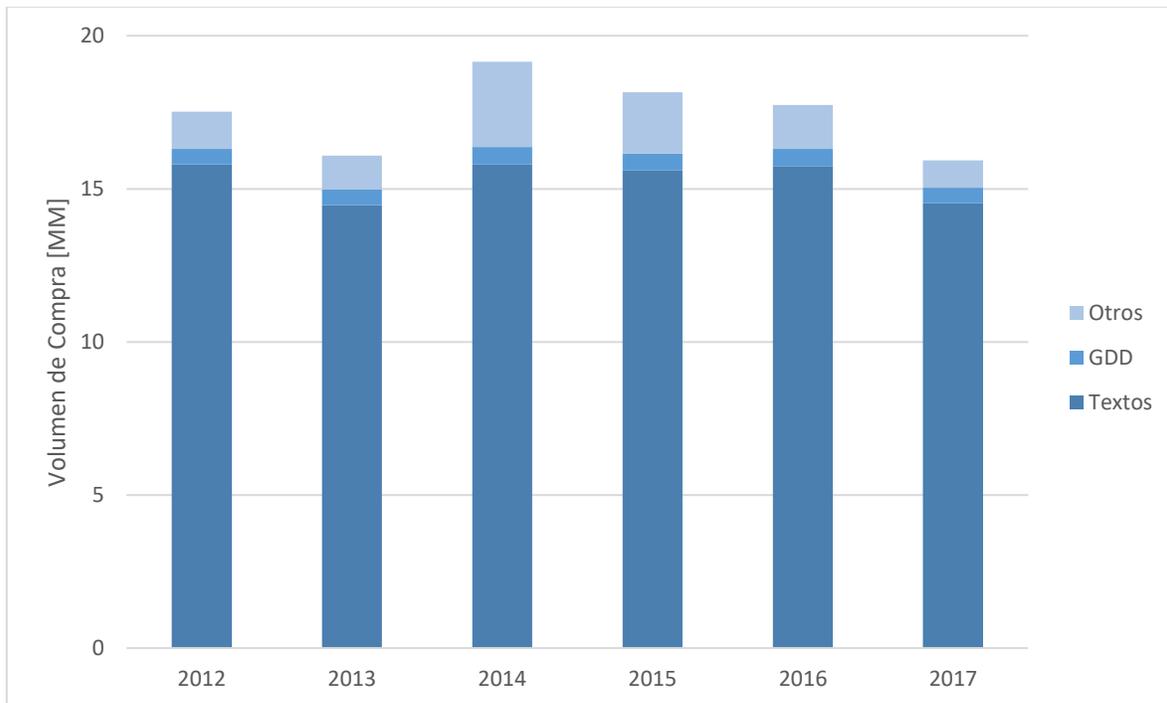
⁵⁵ Guernica Consultores S.A (n 39) 6.

⁵⁶ *ibid.*

⁵⁷ *ibid.*

Sin embargo, la relevancia que han tenido los RDC y otros materiales complementarios de enseñanza sufrió un alza significativa en 2014, para luego volver a los niveles mostrados en 2012.

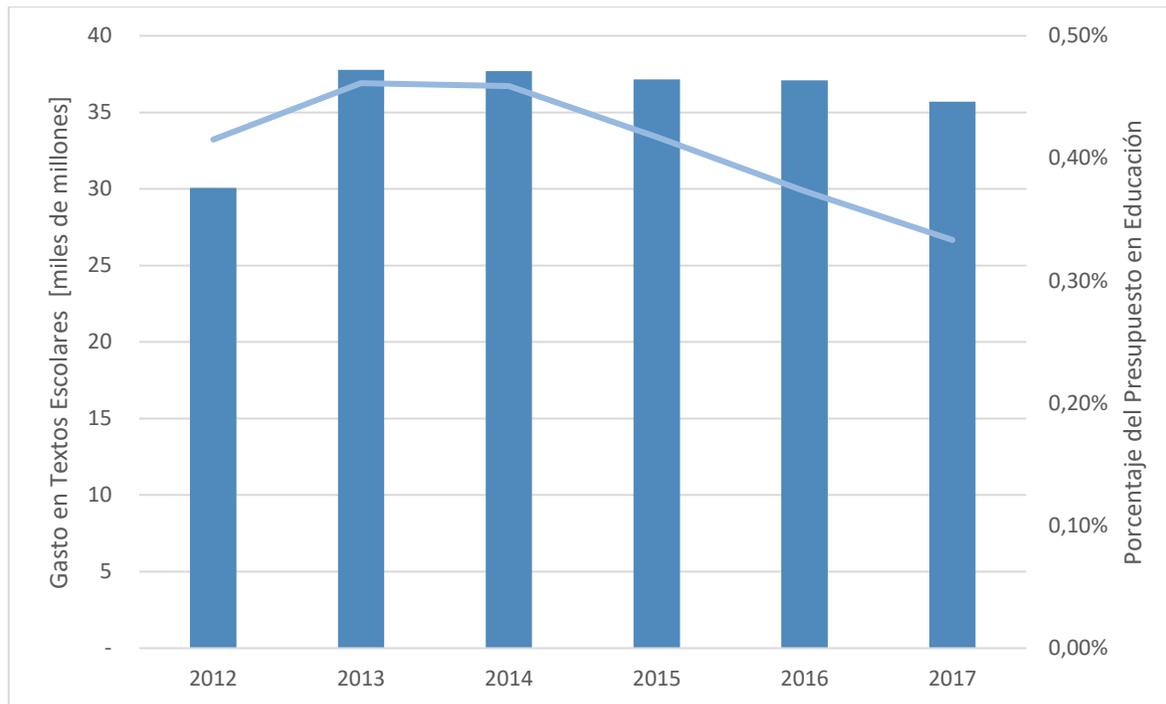
Gráfico 12: Volumen de Compra en Mercado Público (2012-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por el MINEDUC.

147. Durante el periodo abarcado en este estudio, el gasto en textos escolares de educación básica y media por parte del MINEDUC puede analizarse desde dos perspectivas: en términos absolutos (como el monto efectivo utilizado en la compra de textos escolares) y en términos relativos (tomando dicho gasto en dinero como una proporción del presupuesto del Ministerio). Dichas magnitudes y proporciones se muestran en el Gráfico 13.

Gráfico 13: Evolución del Gasto Programa Textos Escolares (2012-2017)



Nota: Las barras corresponden al gasto en textos escolares; la línea al porcentaje del presupuesto de Educación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos entre los años 2012 y 2017. Montos en pesos de enero 2019.

148. En cuanto al gasto en términos absolutos, vemos que el mayor cambio ocurre entre los años 2012 y 2013, donde la partida de textos escolares del presupuesto de educación sufre un aumento mayor a un 25% relativo al año anterior, pasando de invertirse 30 mil millones en 2012 a destinarse 38 mil millones en 2013. No obstante, dicha tendencia al alza no se mantiene en los años posteriores. Más aún, a partir del año 2014 el monto destinado a dichos ítems disminuye levemente a través del tiempo, reduciéndose en aproximadamente 2 mil millones al año 2017.
149. Luego, si analizamos el gasto en textos escolares como proporción del presupuesto del Ministerio de Educación, vemos que la tendencia al alza entre los años 2012 y 2013 se mantiene, aunque dicho incremento es porcentualmente menor al mencionado en el párrafo anterior (11% vs. 25%), lo que quiere decir que el gasto en textos escolares perdió relevancia en términos de las prioridades (o necesidades) del gasto. Más aún, esta pérdida de participación en el presupuesto de educación se profundiza en los años siguientes, donde el porcentaje de gasto en textos escolares pasa de ser un 0,46% del presupuesto en 2014 a ser un 0,33% en 2017, lo cual no se debe principalmente a la caída en el gasto absoluto en textos (descrito en el párrafo anterior), sino más bien al crecimiento de más de un 30% que experimentó el presupuesto de educación entre los años 2014 y 2017.

150. Actualmente se distribuyen textos para todos los niveles, partiendo en el primer nivel de transición en educación parvularia (pre-kinder) hasta el cuarto año de enseñanza media, comprendiendo las asignaturas de Lenguaje y Comunicación, Matemáticas, Inglés, Ciencias Naturales, Historia, Geografía y Ciencias Sociales y, además, en el caso de la enseñanza media, de Física, Química y Biología⁵⁸. Estas son las asignaturas que concentran la mayor cantidad de horas de clases⁵⁹, por consiguiente, queda un número importante de unidades asignatura por nivel que no cuentan con textos, guías ni con otros recursos didácticos, tales como, artes visuales, música y tecnología⁶⁰.
151. A lo largo de su vida escolar, un estudiante matriculado en un establecimiento subvencionado recibe alrededor de 66 textos escolares. Actualmente 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 en sus hogares⁶¹.
152. Los textos que son adquiridos mediante distintos mecanismos de compra son finalmente distribuidos por empresas externas y, una vez operativos, el contenido permanece en el sistema entre uno y cuatro años dependiendo de cuántas veces el Ministerio ejerce la facultad de reimpresión del texto escolar previamente adjudicado por una editorial.

ii. Mecanismos de compra utilizados para la ejecución del Programa de Textos Escolares

153. En el período que comprende los años 2012 y 2017 se utilizaron tres mecanismos de compra para la adquisición de textos escolares: (i) Gran Compra a través de Convenio Marco; (ii) Licitación Pública; y (iii) Trato Directo.

Convenio Marco

154. Desde el año 2012 al año 2015 el mecanismo de compra utilizado por el Ministerio de Educación para la ejecución del Programa de Textos Escolares fue el Convenio Marco.
155. El Convenio Marco se encuentra definido en el artículo 2° N° 14 del Reglamento de la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios (“Ley de Compras Públicas”). Este se define como 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.”

⁵⁸ Ministerio de Educación, *Política de Textos Escolares* (Unidad de Currículum y Evaluación, 2010) 4.

⁵⁹ Se han incluido en los últimos años todas las asignaturas que cuentan con más de 80 horas de clases anuales.

⁶⁰ Anexo A 56.

⁶¹ *ibid* 5.

156. El Convenio Marco reviste la naturaleza de una licitación pública. En éste se fijan las condiciones técnicas y económicas de las ofertas, criterios de evaluación y ponderaciones, finalizando dicho procedimiento con la adjudicación a los proveedores mejor evaluados, los que con sus bienes y servicios pasan a formar parte del catálogo electrónico durante un período de tiempo definido.
157. De este modo, en el caso que un organismo público desee adquirir un bien y/o servicio y este se encuentra disponible en el catálogo de convenio marco, las entidades públicas emiten la respectiva orden de compra al proveedor sin importar el monto o la naturaleza de los bienes o servicios. Los organismos públicos se encuentran obligados, por regla general, a adquirir los bienes y/o servicios bajo ese Convenio.
158. La suscripción de convenios marco puede ocurrir de oficio por la Dirección de Compras y Contratación Pública o a petición de un organismo público que se encuentre regulado por la Ley de Compras Públicas.
159. Cuando las contrataciones vía Convenio Marco superan las 1.000 UTM el mecanismo se denomina Gran Compra y tiene una regulación especial en el artículo 14 bis del Reglamento de Compras Públicas.
160. El Convenio Marco 2239-2-LP10 es aquel convenio mediante el cual se realizaron todas las Grandes Compras a analizar en el presente estudio. Los productos ofrecidos en este convenio eran libros, música, películas, documentales, revistas, diarios y material didáctico en todo tipo de soporte⁶².
161. Los criterios de evaluación utilizados para entrar a este Convenio Marco fueron dos: En primer lugar, la oferta técnica con una ponderación del 60% consistió en distintos subcriterios, tales como, amplitud de productos, local de venta, dedicación del coordinador, y condiciones comerciales. En segundo lugar, la oferta económica consideró los descuentos sobre montos y el precio.
162. Este punto es relevante puesto que las ofertas recibidas en el marco de un procedimiento de Grandes Compras deben ser evaluadas según los criterios y ponderaciones ya definidos en las bases de licitación del convenio marco respectivo, en lo que les sean aplicables.
163. Podemos dividir las Grandes Compras realizadas para la adquisición de textos escolares en el periodo 2012-2015 en dos según el procedimiento utilizado: (i) Grandes compras en las que existe un proceso público de evaluación técnica y económica previa a la elección del texto escolar y (ii) Grandes compras donde no existe un proceso público⁶³ de evaluación, sino que se exige directamente un ISBN⁶⁴, esto es, un libro de una editorial en particular.

⁶² Las bases de este Convenio Marco fueron aprobadas con fecha 29 de junio de 2010 y fueron adjudicadas el 22 de marzo de 2011 por parte de la Dirección ChileCompra. La fecha de vencimiento de este Convenio Marco fue el 26 de febrero de 2015.

⁶³ Por “público” entendemos que no se encuentra disponible en la plataforma de mercado público.

⁶⁴ El ISBN sigla de la expresión inglesa *International Standard Book Number* es un identificador único para libros previsto para su uso comercial.

164. Del análisis de las Grandes Compras en que existió un proceso público de evaluación técnica y económica no existe uniformidad en el proceso utilizado por parte del Ministerio de Educación para seleccionar las ofertas ganadoras. Sin embargo, en la mayoría de las grandes compras analizadas se repiten las mismas etapas generales y las podemos resumir en la siguiente línea de tiempo:

Figura 2: Línea de tiempo Grandes Compras (2012-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por el Ministerio de Educación y Mercado Público.

165. El Ministerio de Educación comunica la intención de compra indicando en esta el tipo de producto que se requiere a todos los proveedores que tengan adjudicado el Convenio Marco 2239-2-LP10.
166. Desde que se publica la intención de compra, existe un plazo de recepción de ofertas que en promedio para las Grandes Compras analizadas fue de 21 días. Una vez recibidas las ofertas existen dos aperturas diferidas de las propuestas, una de las Ofertas Técnicas y otra respecto de las Ofertas Económicas; la apertura de estas últimas solo se efectúa respecto de los oferentes cuyas Ofertas Técnicas hubiesen calificado con un puntaje mínimo.
167. Finalmente, el proceso de gran compra termina con la selección de la oferta que tiene mayor puntaje luego de aplicar un algoritmo que pondera el puntaje técnico y el puntaje económico obtenido en cada etapa.
168. La doctrina ha señalado que se justifica la utilización de este mecanismo cuando el bien requerido “resulta relativamente sencillo definir a nivel de detalle las especificaciones de lo que se desea comprar”⁶⁵.

Licitación Pública

169. El Convenio Marco por medio del cual el Ministerio de Educación adquiriría los textos escolares no fue renovado y venció el 26 de febrero de 2015. En los casos que no procede Convenio Marco la Licitación Pública es obligatoria para contrataciones mayores a 1.000 UTM.

⁶⁵ Andrea Ruiz Rosas y otros, *Derecho Administrativo: 120 años de cátedra* (1ª ed. Jurídica de Chile 2008) 382.

170. Por ello, en los años 2015⁶⁶, 2016⁶⁷ y 2017⁶⁸ se realizaron tres licitaciones públicas que describiremos a continuación. Debemos observar que a lo que le llamamos licitación es un conjunto de licitaciones, una por cada ítem, donde un ítem es un texto para un nivel y una asignatura en particular.
171. Estas licitaciones comprendieron, además del texto del estudiante, una guía didáctica docente y recursos digitales complementarios.

Figura 3: Línea de tiempo Licitaciones Públicas (2015-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el Ministerio de Educación y por información disponible en Mercado Público.

172. Tal como es posible desprender de la Figura 3, la interacción con la industria editorial por parte del Ministerio de Educación es previa a la publicación de las bases de licitación. Esta interacción se realiza a través de distintas modalidades, ya sea a través de una consulta al mercado⁶⁹ o con la implementación de talleres de trabajo, estas instancias son abiertas y difundidas⁷⁰. El contenido de estos talleres tiene el objeto de entregar orientaciones técnicas y administrativas sobre el enfoque, propósito e importancia que el Ministerio ha definido previamente para la adquisición de textos escolares que pretende colocar en el sistema escolar.
173. Asimismo, estas instancias buscan retroalimentar o capacitar a los equipos técnicos de las editoriales para la comprensión del enfoque antes mencionado. El tiempo aproximado en que el Ministerio de Educación interactúa con la industria antes de la publicación de las bases de licitación es de cuatro meses.
174. Una vez que ingresan las bases de licitación a la Contraloría General de la República, este organismo debe tomar razón de las bases, y existe un período promedio de dos meses desde que ingresa a Contraloría hasta la fecha que finalmente son publicadas.

⁶⁶ Licitación Pública ID 592-12-LP15.

⁶⁷ Licitación Pública ID 592-5-LR16.

⁶⁸ Licitación Pública ID 592-2-LR17.

⁶⁹ Ley 19.886 de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios 2003, Art. 13 bis.

⁷⁰ Esta información fue obtenida mediante entrevistas a personas que trabajan o han trabajado en la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación.

175. Es relevante destacar, que desde la publicación de las bases de licitación existe certeza sobre qué se licitará, los requerimientos de entrada, los indicadores que serán evaluados, la ponderación sobre los distintos criterios, entre otros.
176. Luego, desde que se publican las bases existe un plazo de aproximadamente dos meses para la recepción de ofertas. Las ofertas deben acompañar una muestra completa del texto del estudiante, guía didáctica del docente y del recurso digital complementario. Cada ítem de la licitación tiene sus propios indicadores y requerimientos.
177. De acuerdo a los datos recibidos por parte de las editoriales oficiadas en el presente estudio, el costo promedio para participar en un ítem de una licitación es de 38 millones.
178. Una vez que termina el plazo para la recepción de ofertas, la evaluación de la oferta técnica se realiza en dos etapas, la primera es aquella que denominamos de admisibilidad, en que el mismo equipo del Programa de Textos Escolares que depende de la Unidad de Currículum y Evaluación realiza una revisión de cumplimiento de requerimientos de entrada.
179. Se entiende por requerimientos de entrada aquellos requisitos esenciales, tales como, el enfoque curricular, cobertura y alineamiento curricular, detección de sesgos y errores conceptuales, relación existente entre los recursos digitales con el texto escolar y propuesta didáctica.
180. En relación a los errores conceptuales, en las licitaciones del 2015 al 2017 se admitieron hasta 4 errores y se definen en las bases como toda situación que ofrezca a los estudiantes aprendizajes que se alejen claramente de los conocimientos y/o habilidades propias de la asignatura.
181. Otro requerimiento también son los sesgos que resulten discriminatorios u ofensivos hacia alguna persona o grupo. Cabe destacar que tanto los errores conceptuales como los sesgos en el caso que no se sobrepase el máximo implican una disminución de puntaje en la evaluación técnica posterior y además deben ser corregidos.
182. En el caso de los sesgos como requerimiento de entrada, en las licitaciones públicas 2015 al 2017 solo fueron permitido un máximo total de cuatro sesgos que resulten discriminatorios u ofensivos hacia alguna persona o grupo, pudiendo ser por nacionalidad, etnia, identidad de género, entre otros.
183. Es posible mencionar algunos ejemplos de cómo se aplicó este requerimiento de entrada para la licitación del año 2017. Fueron considerados sesgos de género, entre otros, los siguientes casos: se presenta una relación de tres textos escritos por hombre solo uno escrito por una mujer; uso de lenguaje neutral en repetidas ocasiones; y ejemplos en que todas las situaciones equivocadas se atribuyen a hombres y las correctas a mujeres. En todos estos casos el MINEDUC consideró que existía un sesgo.
184. Con estos ejemplos es posible ver que las bases permiten un alto grado de discrecionalidad en la forma de entender la existencia de sesgos que resulten discriminatorios u ofensivos a una persona o algún grupo.

185. El examen de admisibilidad descrito involucra no solo al texto del estudiante, sino que también a los recursos digitales complementarios y a la guía didáctica del docente. Las ofertas que no cumplan con alguno de los requerimientos de entrada no pasan a la segunda etapa de evaluación.
186. Esta segunda etapa de evaluación técnica es realizada y ejecutada por un Centro Evaluador externo al Ministerio de Educación que asume esta condición por licitación pública previa. Este Centro Evaluador debe aplicar los requerimientos e indicadores asociados a cada uno de los títulos que se señalan en las respectivas bases de licitación.
187. En estas licitaciones los requerimientos técnicos tuvieron la siguiente ponderación: Se evaluó de 1 a 4 los requisitos generales (50%), específicos (40%) y de diseño gráfico (10%). Además, se ponderaron el texto del estudiante con un 55%, la guía didáctica del docente con un 35% y los recursos digitales con un 10%. Para analizar el proceso de evaluación técnica con mayor detalle nos centraremos en la licitación pública del año 2017 para el año escolar 2018.
188. La evaluación técnica se realizó en base a conjuntos de indicadores que se presentan en las bases administrativas. La estructura de evaluación por cada ítem en la licitación consta de la revisión, en promedio, de 164 indicadores⁷¹ y la ponderación promedio de cada indicador fue de 0,6%⁷².
189. Por ejemplo, en el caso de los indicadores específicos de los textos del estudiante de acuerdo al análisis realizado por Grupo Educativo en el informe acompañado en el Anexo A, se identifica que para cada conjunto de ítems varía la cantidad total de indicadores y la cantidad de indicadores por ámbito. Así también, en cada ámbito el peso promedio de un indicador puede ser hasta 3 veces más alto en un ítem que otro⁷³.
190. Si bien hay aspectos que mejorar en las licitaciones públicas que mencionaremos detalladamente en la sección VI de este informe, es importante señalar que, de acuerdo al informe de experto emitido por Grupo Educativo, el proceso de evaluación técnica empleado presenta una estructura formalmente adecuada para el objetivo de seleccionar textos escolares que cumplan con estándares mínimos de calidad. En este sentido, las pautas, de manera general, abordan los criterios de calidad de textos escolares que fueron identificados tanto en la literatura nacional como internacional⁷⁴.
191. Califican a la evaluación económica las ofertas que tengan un mínimo en el puntaje técnico final, en caso de no cumplir con este serán desechadas.
192. Una vez obtenidos los puntajes de la evaluación técnica estos son informados a la dirección de compras públicas la que, tomando conocimiento estos puntajes, libera la propuesta

⁷¹ Estos indicadores comprenden los requerimientos generales, específicos y de diseño gráfico.

⁷² Anexo A 63.

⁷³ Anexo A 65.

⁷⁴ Anexo A 92.

económica de las ofertas. Cuando las actas de evaluación técnica y económica están listas, se aplica un algoritmo que pondera el puntaje técnico y el puntaje económico. Para las tres últimas licitaciones estos puntajes tuvieron las siguientes ponderaciones:

Tabla 3: Ponderación Licitaciones Públicas (2015-2017)

Año Licitación	Identificador Licitación	Ponderación Puntaje Técnico	Ponderación Puntaje Económico
2015	ID N° 592-12-LP15	90%	10%
2016	ID N° 592-2-LR16	90%	10%
2017	ID N° 592-2-LR17	50%	50%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el MINEDUC y por información disponible en Mercado Público.

193. Aplicado el algoritmo se levanta un acta que es enviada a Contraloría General de la República para que tome razón. Luego de que la Contraloría realiza la toma de razón se produce la respectiva adjudicación que luego se publica en el portal de mercado público.
194. Una vez adjudicados los títulos se procede al proceso de corrección y/o ajuste de los títulos seleccionados con las respectivas editoriales para que posteriormente a eso se realice el proceso de impresión masiva.
195. La impresión se realiza generalmente en dos o tres imprentas, y su tiempo de espera total es entre 1,5 a 2 meses.
196. Para la distribución se procede a realizar una gran compra con el objetivo de contratar operadores logísticos para el servicio de almacenaje, valor agregado y transporte de textos escolares a través del convenio marco ID N° 2239-14-LP13 "Servicios de courier, operador logístico y servicios de mudanza".
197. La siguiente Tabla muestra el costo total en MM\$ de la distribución de textos escolares en el mercado público y además muestra el costo de distribución unitario para el año 2016.

Tabla 4: Costo distribución y logística Mercado Público

Costo total (MM\$)			Costo Unitario (\$)
Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2016
2.569	2.098	1.921	173

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el MINEDUC y por información disponible en Mercado Público.

198. Finalmente, podemos destacar otros aspectos relevantes que caracterizan la demanda del Estado en estas tres licitaciones públicas: se licita de forma conjunta el contenido y la

impresión de los textos escolares, se establece expresamente que los derechos de autor pertenecen al contratado para su comercialización en el mercado privado, utilización de precios de referencia en las licitaciones del 2015 y 2016, y la existencia del mecanismo de reimpresión.

199. La reimpresión es una facultad que se ha dado a la Subsecretaría de Educación en todas las licitaciones. Esta consiste, en requerir al contratado la reimpresión de los textos escolares previamente adjudicado por una cantidad máxima de veces. En el caso que se decida reimprimir, el precio de la reimpresión será el de las cantidades de ejemplares a reimprimir en relación al precio unitario ofertado en la cotización al momento de postular a la licitación.
200. La Tabla 5 muestra la cantidad de títulos adquiridos, considerando un título como un texto escolar de una asignatura y de un nivel en particular, el año de colocación en el sistema y los años posibles de reimpresión, de cada licitación pública realizada entre los años 2015 y 2017.

Tabla 5: Licitaciones Públicas (2015-2017)

Año Licitación	Identificador Licitación	Cantidad de Títulos	Año de colocación en el sistema	Años posibles de reimpresión
2015	ID N° 592-12-LP15	18	2016	3
2016	ID N° 592-2-LR16	14	2017	3
2017	ID N° 592-2-LR17	26	2018	4

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el MINEDUC y por información disponible en Mercado Público.

Licitación piloto año 2012

201. Esta licitación fue un plan piloto que consistió en licitar solamente el desarrollo del contenido de los textos escolares, puesto que la impresión sería adquirida directamente por parte del Ministerio de Educación. Ya que la licitación era de desarrollo del contenido del texto, este servicio no se encontraba disponible en el Convenio Marco del año 2012, por lo que fue posible realizar la licitación pública.
202. Se licitaron tres elementos diferentes: (i) Texto escolar a imprimir, esto es, aquel que será impreso y entregado de manera gratuita a los estudiantes y docentes de los establecimientos educacionales subvencionados, (ii) Texto escolar de apoyo digital, para el cual se podrá utilizar como máximo un 20% del contenido del texto a imprimir, y que queda a disposición de estudiantes y docentes en un sitio web de propiedad del Ministerio, y (iii) Texto escolar para estudio, que podrá ser utilizado en su totalidad por parte del Ministerio solamente para efectos de estudio e investigación.

203. La primera etapa consistió en la preselección en base a un anteproyecto del texto junto a otros antecedentes, tales como el currículum del autor del anteproyecto. Se establece también que quien oferte un ítem de un determinado nivel y asignatura debe ofertar en los ítems restantes del mismo nivel y asignatura.
204. A partir de la evaluación, la comisión elaboró un ranking con los puntajes obtenidos por cada anteproyecto, siendo solamente los cinco oferentes mejor evaluados aquellos que deban presentar oferta del texto escolar completo. Los proponentes preseleccionados tuvieron que desarrollar y completar su anteproyecto, para entregarlo en calidad de texto escolar, lo que constituyó la oferta técnica válida.
205. La evaluación técnica consiste en una valoración general de texto y el cumplimiento de ciertos indicadores. Luego solo califican a la evaluación económica aquellas ofertas que tengan una nota mínima y que hayan calificado en todas las etapas de la evaluación técnica.
206. Finalmente, se realiza la evaluación de la oferta económica, teniendo ésta una serie de límites y condiciones: si se oferta en un ítem de un nivel y asignatura se debe ofertar también en los restantes ítems de ese nivel y asignatura, existe un límite máximo para esta oferta económica en relación a los valores unitarios de cada uno de los elementos ofertados y los oferentes deben ofertar precios en todos los ítems en que fueron preseleccionados.
207. El Ministerio adjudicará la licitación a la oferta más conveniente por ítem, pudiendo un mismo oferente adjudicarse más de un ítem mientras no corresponda a un mismo nivel y asignatura. La conveniencia se evaluará de acuerdo al mejor puntaje final obtenido en la evaluación.
208. Tal como se mencionó anteriormente, esta licitación tenía como objetivo la selección de los textos escolares que el Estado proveería a los establecimientos públicos y particular subvencionados para el año 2013, y dado que el objeto de esta licitación era solamente el contenido del texto escolar, paralelamente, el mismo año se realizó un proceso de Gran Compra para adjudicar la impresión de éstos.
209. Otra particularidad constituyó que, si bien esta licitación correspondía al año 2013, en los años 2014 a 2016 se realizaron procesos de autorización de reimpresión, en que se permitía reimprimir en ese año el texto cuyo contenido había sido adjudicado por las editoriales con ocasión de la licitación a cambio de un precio fijado previamente en la licitación.
210. Consecuentemente, cada una de estas autorizaciones iba acompañada de un proceso de Gran Compra para adjudicar la impresión de los textos cuya reimpresión se autorizaba por las editoriales.

Licitación año 2019

211. Los servicios requeridos para esta licitación son la contratación de servicio personal especializado de la elaboración del contenido de los textos escolares. Adicionalmente se requirió la impresión de dichos contenidos.

212. Los derechos de autor del contenido de los textos escolar adjudicado pertenecerán íntegramente al contratado para su libre comercialización en el mercado privado. Este elemento ha estado en todas las licitaciones públicas de textos realizadas por el Estado desde el año 2012 a la fecha.
213. En los siguientes párrafos pasaremos a enunciar los elementos distintivos que tiene esta licitación en comparación con aquellas realizadas en el periodo 2015-2017.
214. En esta licitación se requieren, dependiendo del ítem, dos elementos diferentes: (i) Texto del estudiante y (ii) Cuaderno de actividades. De los 31 ítems licitados, la mayoría consiste en ambos elementos. En esta ocasión no se licitaron recursos digitales complementarios.
215. De acuerdo a las bases, el uso del contenido del set del estudiante y del docente podrá ser adquirido de forma separada pudiéndose omitir la adquisición de uno u otro, tanto para el primer periodo de uso como de los tres periodos siguientes de uso facultativo.
216. Para cada año la Subsecretaría definirá el formato en que se entregaran los textos escolares, pudiendo ser entregados en formato impreso, en formato digital u otro.
217. La Subsecretaría, por medio de la presente licitación, adquiere los derechos de uso no exclusivos del contenido de los textos escolares para ponerlo a disposición de los establecimientos específicamente a sus estudiantes y docentes.
218. De esta manera, cada año la Subsecretaría definirá el formato y la manera más adecuada de poner a disposición los textos escolares, pudiendo ser entregados en formato impreso, en formato digital o más de un formato al mismo tiempo. En caso de requerirse la impresión de los recursos licitados, será la contratada quien deberá proveerlos considerando los valores señalados en el formato de cotización.
219. La primera etapa es una preselección en base a un anteproyecto que comprende una muestra física y digital de 8 a 12 o de 6 a 12 páginas dependiendo del ítem al que se postula. Los criterios de evaluación de la preselección corresponden a aspectos técnicos, relacionados con que el currículum del equipo desarrollador cumpla con lo exigido por las bases, aspectos técnicos del anteproyecto, y criterios pedagógicos de éste. El anteproyecto que no cumpla con alguno de los criterios exigidos no será evaluado posteriormente.
220. A partir de la evaluación del anteproyecto, la comisión elaborará un ranking con los puntajes obtenidos por cada anteproyecto, siendo solamente los siete oferentes mejor evaluados aquellos que deban presentar ofertas de texto escolar.
221. Los proponentes preseleccionados deben desarrollar y completar su anteproyecto para entregarlo en calidad de texto escolar, lo que constituirá la oferta técnica válida. Éste deberá ingresar tanto su oferta técnica como económica al portal de Mercado Público, debiendo igualmente entregar muestras en formato físico, compuestas por (i) Texto del estudiante, (ii) Cuaderno de actividades, (iii) Guía didáctica docente, (iv) Archivo de audio y/o video de inglés, (v) Libro gigante y láminas. Respecto a los elementos iv y v estos solo son solicitados respecto de algunos ítems.

222. En el caso de la oferta técnica, para cada ítem el oferente deberá presentar una tabla con los objetivos de aprendizaje, indicando las páginas en que se abordan, un video en donde se muestre un curso de estudiantes y docentes testeando una o dos páginas de los recursos ofertados realizando al menos una actividad propuesta para el recurso del estudiante.
223. Se procede luego a la evaluación de las ofertas técnicas y económicas. Se realiza en primer lugar la evaluación de las ofertas técnicas, la que se divide en dos etapas. En la primera se realiza una valoración general del texto, en la que se considera la inclusión o no de elementos esenciales. Solo pasarán a la etapa siguiente aquellas que cumplan con todos los indicadores de evaluación. Cada oferta será igualmente evaluada considerando aspectos técnicos relacionados con la disciplina y nivel correspondiente, estando todos los criterios de evaluación en las bases. Solamente calificarán para la evaluación económica aquellas ofertas que obtengan un puntaje mínimo de 2,1 en la evaluación técnica.
224. Finalmente, se realiza la evaluación de la oferta económica, calculándose el Puntaje Económico de cada ítem dividiendo la oferta económica por la oferta económica de menor valor del ítem.
225. El puntaje final de cada elemento se obtiene asignando un 80% del puntaje obtenido en la evaluación técnica y un 20% del puntaje obtenido en la evaluación económica.
226. Se realiza luego la selección de oferta técnico-económica por ítem, en que en primer lugar se determina el escenario base de compra, seleccionándose para cada ítem la oferta con mayor puntaje final. Así, el Ministerio adjudicará la licitación a la oferta más conveniente por ítem, pudiendo un mismo oferente adjudicarse más de un ítem o la totalidad de éstos, efectuándose la notificación a través del portal Mercado Público.

Trato directo

227. La utilización de este mecanismo de compra fue una vez que expiró el Convenio Marco por medio del cual se adquirirían los textos escolares. La causal invocada para el trato directo obedeció a que las empresas proveedoras son titulares de los derechos de propiedad intelectual sobre los textos que se necesitaba adquirir.
228. Esta causal se encuentra permitida en el Reglamento de la Ley de Compras Públicas, específicamente en el artículo 10 N° 7 letra e, esta norma señala que procede el trato directo cuando la contratación de que se trate sólo pueda realizarse con los proveedores que sean titulares de los respectivos derechos de propiedad, ya sea esta intelectual, licencias, patentes, entre otros.

B. Mercado Privado

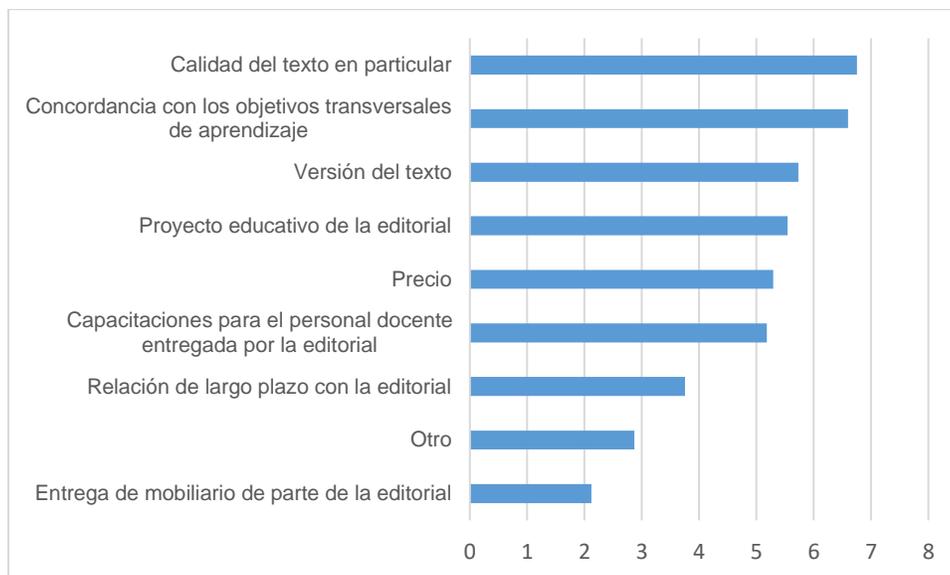
229. El mercado privado tiene como principal fuente de demanda la matrícula de los colegios particulares pagados, más una fracción de los estudiantes de establecimientos particulares subvencionados y de establecimientos públicos.

230. En este mercado quienes toman las decisiones sobre qué textos deben adquirir los apoderados son los establecimientos educacionales, por lo que se deben considerar sus preferencias como determinantes para la demanda del mercado.
231. Para entender de mejor manera cómo los colegios particulares deciden qué texto elegir, se realizó una encuesta a una muestra de 138 colegios particulares pagados, que representan un 20% del universo de colegios (Encuesta FNE). A esta encuesta respondieron 121 colegios que representan aproximadamente el 88% de colegios encuestados. Los resultados fueron analizados y se presentan las principales observaciones a continuación.
232. Los colegios encuestados tienen un promedio de 671 estudiantes, donde la gran mayoría utiliza textos escolares (90%).

i. Selección de Textos

233. En cuanto a las razones e importancia de factores considerados para elegir un texto escolar en particular, los colegios encuestados señalan que, en una escala de 1 a 7, le asignan una nota 6.8 promedio de importancia a la calidad del texto, en contraste con la importancia del precio y la importancia de las capacitaciones, con nota 5.3 y 5.2 respectivamente. El Gráfico 14 presenta la importancia de cada característica.

Gráfico 14: Importancia promedio entregada a cada característica



Fuente: Encuesta realizada a colegios particulares, año 2019.

234. Sobre el procedimiento con que cuentan los colegios para seleccionar estos textos, el 70% declara contar con un protocolo de selección de textos, pero solo un 7% declara que este protocolo se encuentra escrito. Estos protocolos escritos en su mayoría son más bien una serie de reglas procedimentales que no permiten identificar una metodología clara para comparar y seleccionar textos. Estos procesos, en general, se limita a un listado de reglas

sobre lo que se puede elegir (no cambiar proyectos educativos antes de 3 años de uso, por ejemplo), o indicando qué actores se encargan de seleccionar (profesores, unidad técnico pedagógica, dirección). Un ejemplo de protocolo se presenta a continuación:

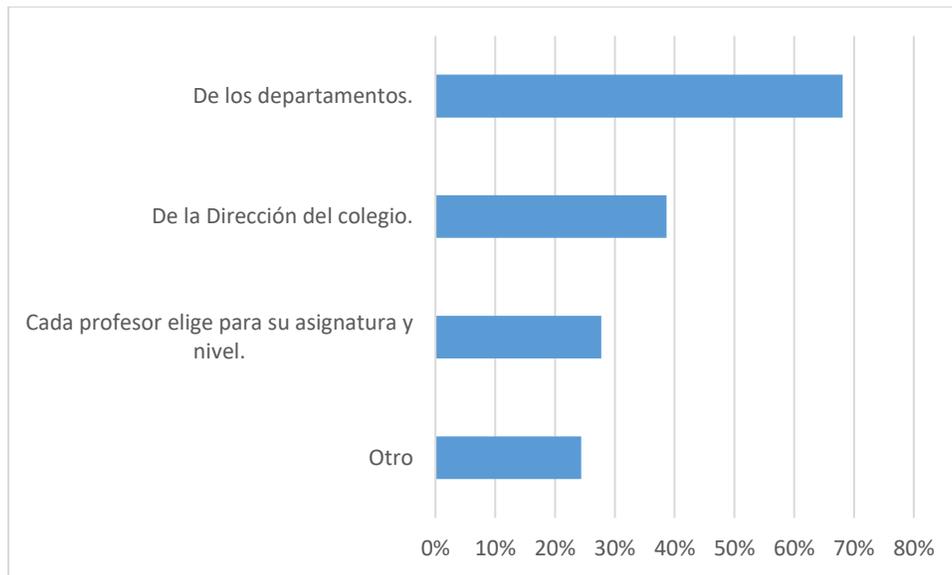
Figura 4: Ejemplo de protocolos elección de textos

Criterios pedagógicos para solicitud de textos escolares

1. Los textos escolares son sugeridos por los docentes del establecimiento a los apoderados
2. El colegio no pondrá objeción al apoderado por libros nuevos, usados o reciclados
3. Cualquier editorial puede presentar su proyecto de texto de estudio a la unidad técnica
4. Cada docente es libre de sugerir texto de estudio y con ello la editorial respectiva
5. Los textos escolares sugeridos al apoderado deben cumplir con los siguientes requisitos:
 - Ajustarse a los programas curriculares que el Colegio ha dispuesto (MINEDUC)
 - Incluir en objetivos de aprendizaje los programas de formación ciudadana, hábitos de vida saludable, tics, equidad de género, actitudes y valores coherentes con la misión del Colegio [REDACTED].
 - Material de apoyo físico y virtual para docentes y alumnos (afiches, calendarios, mapas, imágenes, modelos tridimensionales, materiales de laboratorio científico, plataformas interactivas en internet, etc...)
 - Actividades de enlace con la informática y la realidad nacional y mundial.
6. Los textos escolares sugeridos son revisados anualmente por los docentes y la unidad técnica a fin de evaluar su pertinencia y validez.

235. En cuanto a la responsabilidad de la selección de texto, un 68% declara que es que esta es de los departamentos, seguido a continuación por la dirección del colegio (38%). El Gráfico 15 presenta el resto de los encargados. Se destaca el alto porcentaje que alcanza la dirección para seleccionar textos, por sobre los profesores de cada asignatura específica.

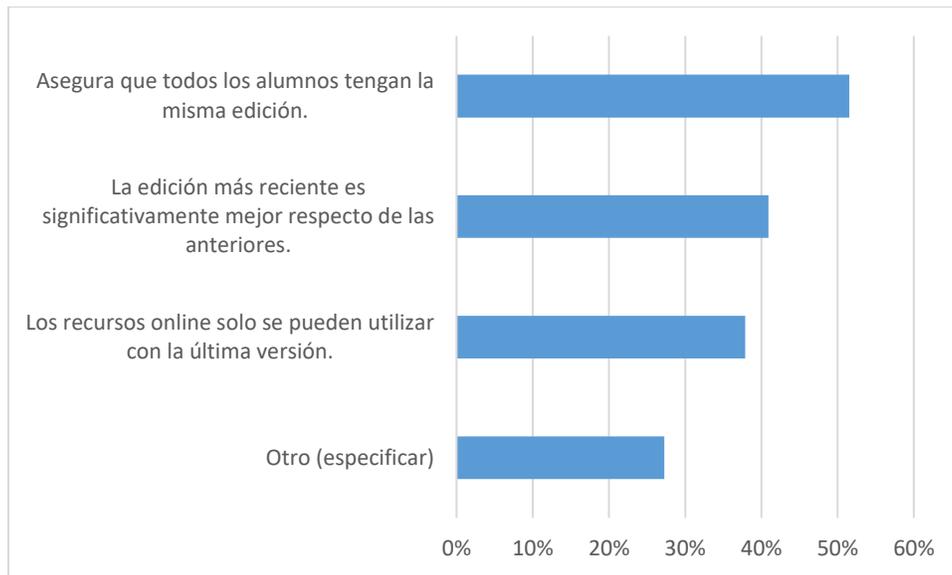
Gráfico 15: Encargado de seleccionar los textos escolares



Fuente: Encuesta realizada a colegios particulares, año 2019.

236. También en relación a la forma de elección de un texto, un 48% de los establecimientos cree importante reunirse con representantes de las editoriales a la hora de elegir. Esto puede relacionarse con el 32% de los colegios que declaran que es difícil conocer la totalidad de los textos disponibles para una asignatura dada. En línea con lo anterior, la gran mayoría de los colegios selecciona el texto que utilizará de entre 3 o 4 alternativas (55%).
237. Otro antecedente de relevancia es que un 57% de los colegios encuestados cree importante contar con la última versión de un texto escolar. Los colegios indican que la principal razón para esta decisión es que asegura que todos los alumnos tengan el mismo texto (51%), y, en segundo lugar, porque consideran que los textos son mejores (41%). Esto resulta interesante puesto que la calidad del texto queda relegada en importancia aun cuando los colegios declaran que es el elemento más importante para la selección de textos. El resto de los resultados se presentan en el Gráfico 16.

Gráfico 16: Razones para utilizar la última versión de un texto

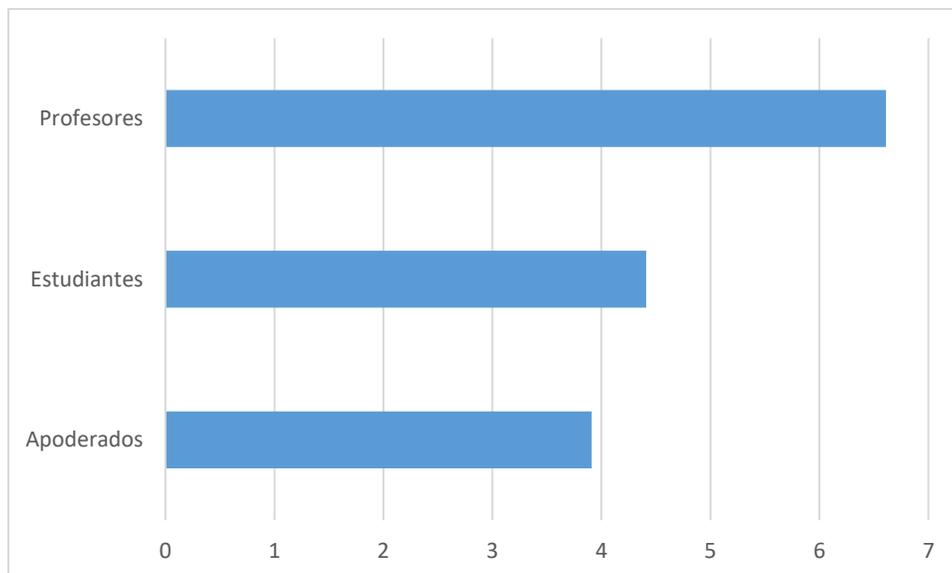


Fuente: Encuesta realizada a colegios particulares, año 2019

ii. Importancia del costo y agencia

Es interesante destacar que, a la hora de asignar importancia a los 3 principales agentes de esta demanda con nota de 1 a 7, a los apoderados son a los que menos importancia se les asigna, con una nota promedio de 3.9, en contraste con la nota 6.6 que se asigna a los profesores, como se observa en el Gráfico 17.

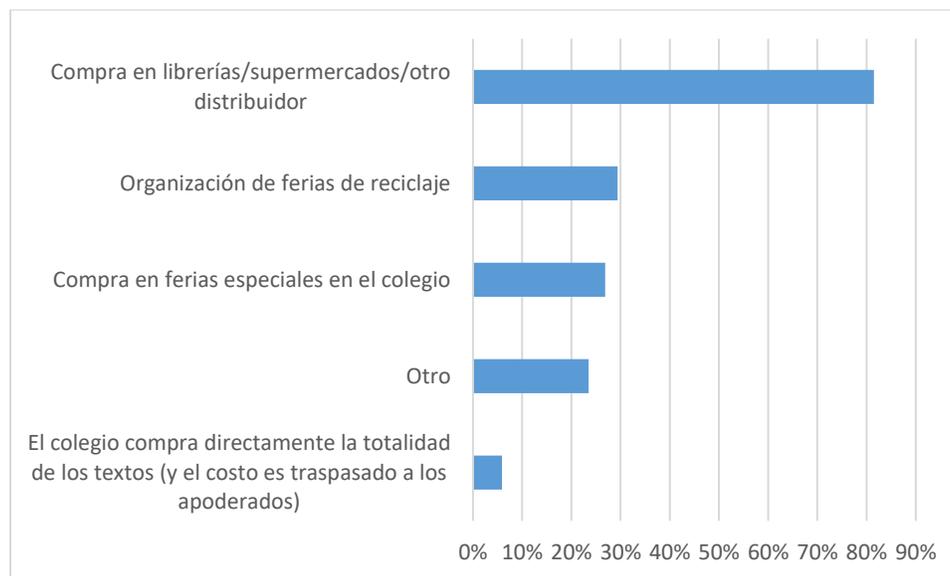
Gráfico 17: Importancia de los agentes para seleccionar textos



Fuente: Encuesta realizada a colegios particulares, año 2019

238. En cuanto a los esfuerzos de los colegios para reducir los costos de los textos, solo un 10% declara haber intentado proveer los textos directamente a los estudiantes. En estos casos, la razón entregada por los colegios se relaciona con lograr mejores precios para los padres, considerando los descuentos por volumen que se pueden obtener.
239. Con respecto al uso de textos en formato digital, el 80% de los colegios considera factible el uso de este tipo de textos, mientras que el 20% restante declara que no lo creen factible por no contar con los recursos suficientes.
240. En línea con lo anterior, solamente un 7% de los colegios tiene acuerdos con editoriales en particular, y de este grupo solamente en un colegio el acuerdo cuenta con una cláusula de exclusividad. Esto se relaciona con la baja nota que los colegios le asignan a tener relaciones de largo plazo con las editoriales (3.8). Se puede concluir en este aspecto que los colegios prefieren contar con libertad a la hora de seleccionar sus textos año tras año.
241. Finalmente, al preguntar de qué manera los padres obtenían los textos escolares, la gran mayoría indicó que se realiza a través de distribuidores, tales como supermercados y librerías, como se puede observar en el Gráfico 18. Se permitió a los colegios contestar más de una alternativa en este punto.

Gráfico 18: Principal forma de proveer textos de los apoderados.



Fuente: Encuesta realizada a colegios particulares, año 2019

242. Ante la pregunta si estarían dispuestos a utilizar los textos distribuidos por el Ministerio de Educación, un 78% de los colegios encuestados señaló que si estaría dispuesto. Analizando las principales razones entregadas por los colegios encuestados, se destacan dos. La primera razón que fue dada por un número relevante de colegios considera que el Ministerio garantizaría un buen nivel de calidad de los textos escolares.

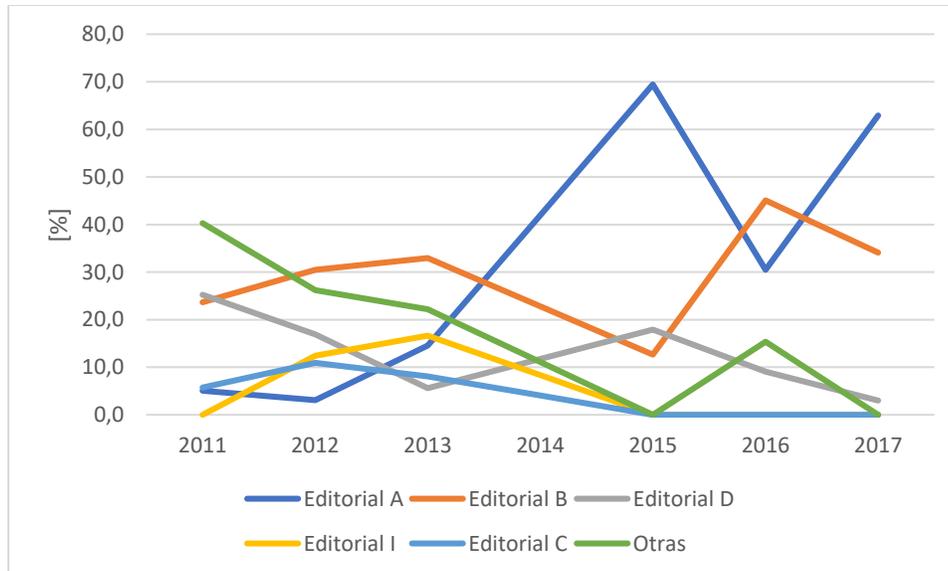
243. Por otra parte, una segunda explicación entregada responde a los menores costos que estos textos tienen. Sin embargo, en comparación con la primera razón, esta justificación es bastante menos común (alrededor de un 10% de los que indicaron su disposición a utilizar textos del ministerio). Esto parece razonable si se considera que el precio de los textos no constituye una preocupación tan relevante para los colegios, como fue mencionado anteriormente, y puede relacionarse con el 10% de los colegios que intentaron abaratar costos para los apoderados adquiriéndolos al por mayor como institución.

V. COMPETENCIA EN EL MERCADO

A. Participación en el mercado

244. Luego de haber analizado el funcionamiento del mercado, en esta sección se examinará la evolución de la participación de mercado de las editoriales que han participado, tanto el segmento público como privado, durante los últimos siete años.
245. En relación al mercado público, vemos en el Gráfico 19 que este mercado partió con un número relevante de actores, aunque con una gran participación de una editorial en particular. Sin embargo, a lo largo del tiempo, otra editorial adquirió una fracción importante de este mercado, llegando casi al 70% en algunos años. Paralelamente, el resto de las editoriales fue perdiendo participación, al punto de que desde el 2016, dos editoriales tienen conjuntamente una participación de casi un 90%.
246. Vale la pena destacar el hecho de que, tal como se ha explicado anteriormente, durante el período estudiado han convivido dos sistemas de compras de textos escolares. Durante la vigencia del convenio marco, vemos que las editoriales de menor tamaño aún mantienen una porción del mercado, mientras que, por el contrario, durante el período de las licitaciones estas últimas reducen significativamente su participación de mercado en beneficio principalmente de dos editoriales.

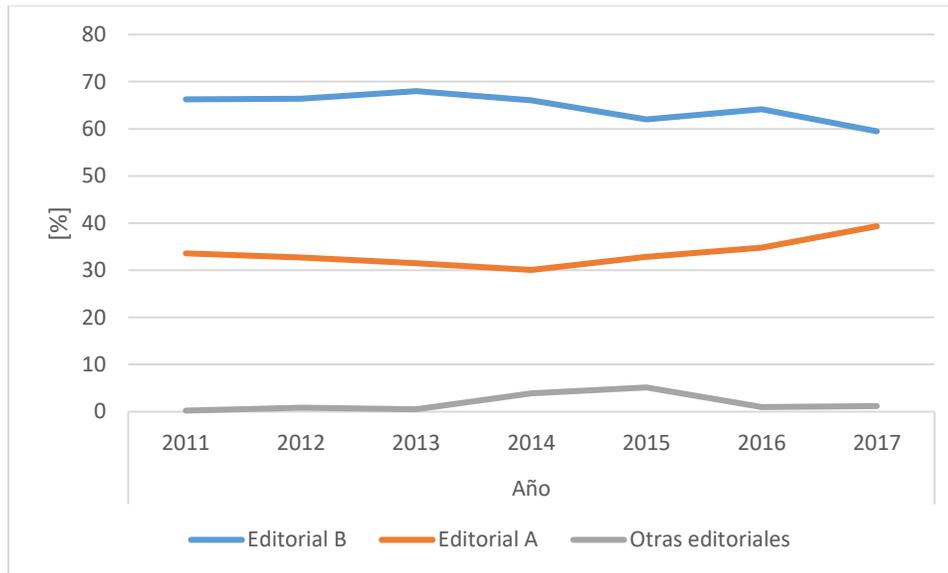
Gráfico 19: Evolución Participación en el Mercado Público (en pesos vendidos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de compras públicas.

247. En cuanto al mercado privado, vemos en el Gráfico 20 que la editorial B ha tenido una participación muy alta, aunque ha debido enfrentar un constante declive en beneficio de la editorial A. La participación de otras empresas en este segmento del mercado de textos escolares es mínima y ronda en torno a un 1,18%.

Gráfico 20: Evolución Participación en el Mercado Privado (en pesos vendidos)



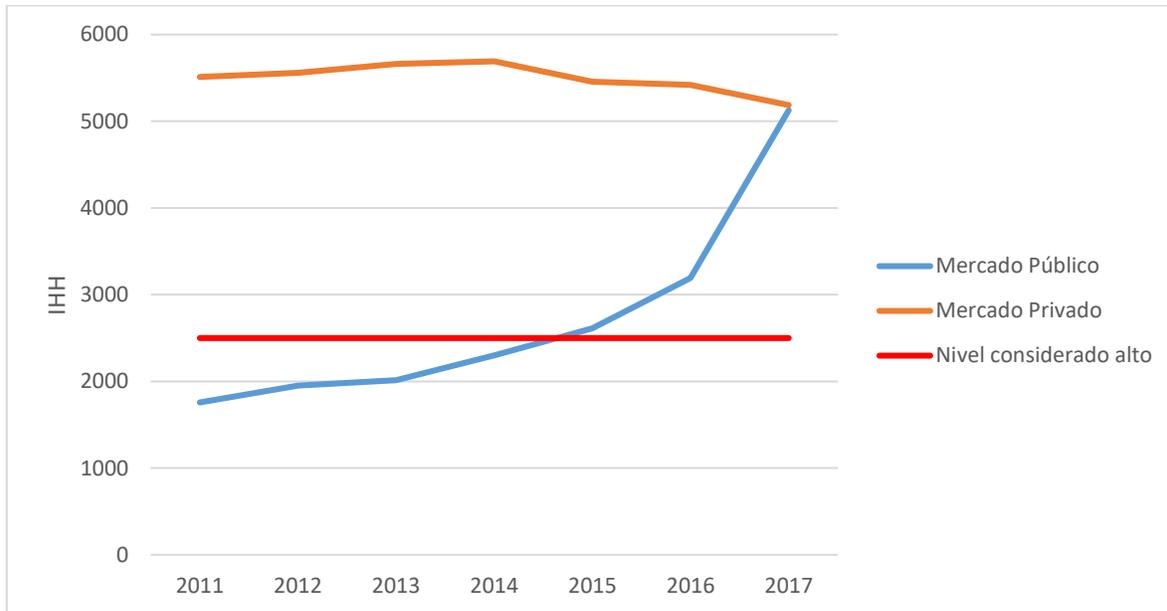
Fuente: Elaboración propia en base a información solicitada a editoriales.

B. Índice de concentración de Herfindahl y Hirschman

248. Además de la participación de mercado, otra métrica de relevancia que podría explicar la competencia en un mercado, es el índice de concentración de Herfindahl y Hirschman (IHH), en el que, según el Gráfico 21 se aprecia una tendencia creciente a la concentración, con un quiebre a partir del año 2015, en el que esta tendencia se acentúa.
249. Con respecto a este índice, también se debe señalar que a lo largo del período de convenio marco la concentración ronda el umbral de concentración moderadamente alta. Sin embargo, a partir del período de licitaciones el IHH aumenta de manera significativa, llegando a duplicar el umbral de concentración alta⁷⁵.
250. Pese a lo anterior, no debe asumirse *a priori* que las licitaciones sean un mecanismo menos competitivo que las compras a través del convenio marco. En efecto, como ya se describió en la sección IV., en la que se describen los mecanismos de compra, la mitad de las compras hechas por Convenio Marco exigían un texto en particular, sin mediar un mecanismo competitivo. Por ende, la concentración vista no es el resultado de un proceso competitivo explícito.
251. Finalmente, cabe destacar que durante el último proceso competitivo la concentración del mercado público aumentó fuertemente producto de que la editorial A ganó el 60% de los ítems adjudicados por el Estado.

⁷⁵ Ver, por ejemplo, la Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración, 2012 publicado por la FNE. <<http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/10/Guia-Fusiones.pdf>>.

Gráfico 21: Índice de Concentración



Fuente: Elaboración propia en base a datos de compras públicas y datos solicitados a las editoriales.

C. Presión competitiva en el mercado público

i. Número de participantes por licitación y por ítems.

252. Sin perjuicio de los indicadores analizados en las secciones anteriores, la manera más directa de estudiar el nivel de competencia en una licitación es a través del número de oferentes.
253. Como ya se mencionó anteriormente, durante el período de Grandes Compras se utilizaron dos mecanismos: La elección de un libro particular -licitaciones con una oferta-, y una elección por el mejor puntaje técnico y económico entre las empresas que están dentro del convenio marco. En relación al primer mecanismo, este análisis por definición no aplica. En el caso del segundo mecanismo vemos que, aunque los competidores totales fueron en promedio 4, los competidores que lograban superar la etapa de admisibilidad fueron menos de 2. De hecho, como vemos en la Tabla 6, para el año 2011 más de la mitad de las compras se hicieron en presencia de un solo competidor.

Tabla 6: Competidores totales y admisibles en Grandes Compras (por ítem)

	Competidores Totales	Competidores Admisibles	Competidores Admisibles
	[promedio]	[promedio]	[mediana]
2011	3,93	1,68	1
2012	4,24	1,91	2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de compras públicas.

254. En el caso de las licitaciones, vemos en la Tabla 7 que la situación ha mejorado respecto a la situación de las Grandes Compras, llegando a 2.3 competidores en promedio para el año 2017 por ítem. Sin embargo, la tendencia es a la baja, lo cual es consistente con la creciente concentración vista en el mercado público durante los últimos tres años.

Tabla 7: Competidores totales y admisibles en Licitaciones Públicas (por ítem)

	Competidores Totales	Competidores Admisibles	Competidores Admisibles
	[promedio]	[promedio]	[mediana]
2015	5.2	3.3	3
2016	3.0	2.5	2
2017	2.7	2.3	2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de compras públicas.

ii. Criterio del «segundo mejor».

255. Otra forma de analizar la competencia en este mercado es a través del nivel de cercanía entre la mejor oferta y la segunda mejor oferta. Económicamente, se estima que la segunda mejor oferta corresponde al costo de oportunidad del bien o servicio que se está licitando⁷⁶. En consecuencia, mientras mayor sea la diferencia entre ambas, mayor será el beneficio económico obtenido por el ganador. Por el contrario, mientras menor sea la diferencia entre ambas, se puede decir que el beneficio económico del ganador es menor. Hay que señalar que el análisis anterior es válido siempre y cuando no se dé un comportamiento colusivo entre la empresa ganadora y la empresa con la segunda mejor oferta.
256. Para aplicar el análisis anterior, usaremos el puntaje final obtenido por cada oferta, el cual pondera el puntaje técnico y el puntaje económico obtenido. En particular, usaremos el *ratio competitivo* entre el segundo mejor puntaje y el mejor puntaje.

⁷⁶ Matthew L. Gentry y otros, *Structural Econometrics of Auctions: A review* (Now Publishers 2018).

257. En donde s_1 corresponde al puntaje obtenido por la mejor oferta y s_2 corresponde al puntaje de la segunda mejor oferta.

$$r = \frac{s_2}{s_1}$$

258. Intuitivamente, tenemos que si este ratio se aproxima a uno, es porque la segunda mejor oferta fue muy competitiva, dejando poco margen a la oferta ganadora, lo que indica que la licitación sí fue competitiva. En cambio, si este ratio fuese cercano a cero, significa que la oferta ganadora quedó con un alto margen económico, lo que significa que la licitación no fue competitiva.

Tabla 8: Ratio competitivo de la licitación

	2012	2015	2016	2017
Ratio [%]	80	90	88	84

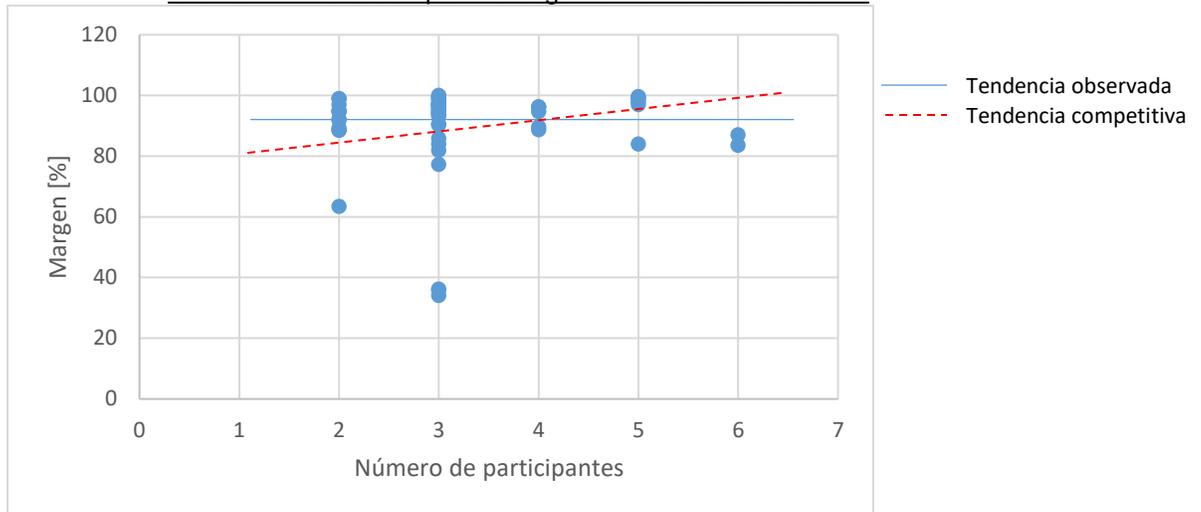
Fuente: Elaboración propia en base a datos de compras públicas.

259. Acá vemos que este ratio ha tenido una tendencia decreciente durante el período de licitaciones públicas. Esto se condice con la tendencia a la concentración que hemos visto.

260. Por otro lado, como vemos en el Gráfico 22, este ratio no muestra una correlación significativa con el número de competidores. Esto significa que, en promedio, los nuevos entrantes no alcanzan a estar dentro de las dos mejores ofertas, por lo que el margen económico no es alterado. Esto también se condice con el hecho de que la tasa de éxitos de las compañías es sumamente heterogénea, habiendo varias compañías que no se han adjudicado ningún ítem durante los tres años de licitaciones públicas⁷⁷.

⁷⁷ De acuerdo a los datos de las tres últimas licitaciones, hay 9 editoriales que, habiendo participado en al menos un proceso de compra, no han logrado adjudicarse ningún nuevo ítem.

Gráfico 22: Ratio competitivo según el número de oferentes



Fuente: Elaboración propia en base a datos públicos de las últimas tres licitaciones.

iii. Evolución de precios.

261. En relación al precio pagado por cada texto, vemos que, controlado por la inflación, el mecanismo de licitaciones públicas se muestra marginalmente superior.
262. En la Tabla 9 hemos calculado la diferencia de porcentual de precios pagados en convenio marco con respecto al precio pagado en licitaciones pública para un mismo ítem⁷⁸. Mientras más negativo sea este ratio significa que la gran compra fue menos conveniente relativamente a la licitación pública.
263. Si se comparan los precios de un mismo ítem bajo distintos mecanismos, en la mayoría de los casos el precio bajó. En promedio, el mecanismo de grandes compras significó un precio 2,5% más caro respecto al precio logrado bajo el mecanismo de licitaciones públicas.
264. Sin embargo, como vemos en la Tabla 9 también hay ocasiones en que los precios pagados en licitaciones públicas resultaron ser mucho mayores que en las grandes compras como por ejemplo matemática 2° básico, en el que se pagó \$1033 por unidad durante la Gran Compra del 2011, mientras que cuando se compró por licitación pública el año 2015 su precio llegó a \$2159.

⁷⁸ Esto corresponde a $\frac{p_{lp}^i - p_{gc}^i}{p_{lp}^i}$, donde p_{lp}^i corresponde al precio pagado por el ítem i en licitación pública y p_{gc}^i corresponde al precio pagado por el mismo ítem i en convenio marco o gran compra.

Tabla 9: Diferencia de precios según mecanismo de compra

		Media	Percentil 25	Mediana	Percentil 75
Diferencia porcentual para un mismo ítem	[%]	-2.56	-15.35	-1.66	9.28

Fuente: Elaboración propia en base a datos de compras públicas.

D. Márgenes.

265. En relación a los márgenes obtenidos por las editoriales, hay dos análisis relevantes que debemos considerar. Por una parte, estudiaremos la evolución de este margen a lo largo del tiempo basándonos en la información financiera de estas empresas. En segundo lugar, estudiaremos la composición del margen para cada segmento del mercado, público y privado, para entender cómo la rentabilidad de este mercado se relaciona con la estructura actual y con el nivel de competencia de este mercado.

i. Análisis y evolución de los márgenes

266. Con respecto al primer punto, vemos que no se puede hablar de márgenes excesivamente altos. Solo a modo de comparación, hemos usado los datos de márgenes operacionales recopilados para varias industrias, incluyendo la industria editorial por Aswath Damodaran⁷⁹ en Estados Unidos. En efecto, como vemos en la Tabla 10 el margen promedio de la industria se encuentra a solo 0,25 desviaciones estándar del promedio de las rentabilidades del conjunto de industrias reportadas por Damodaran. Sin embargo, si se compara con la industria editorial de Estados Unidos, la rentabilidad de la industria es bastante mayor, ya que, en este último país, el margen operacional promedio es de 7,1%.

Tabla 10: Comparación margen operacional de la industria editorial chilena

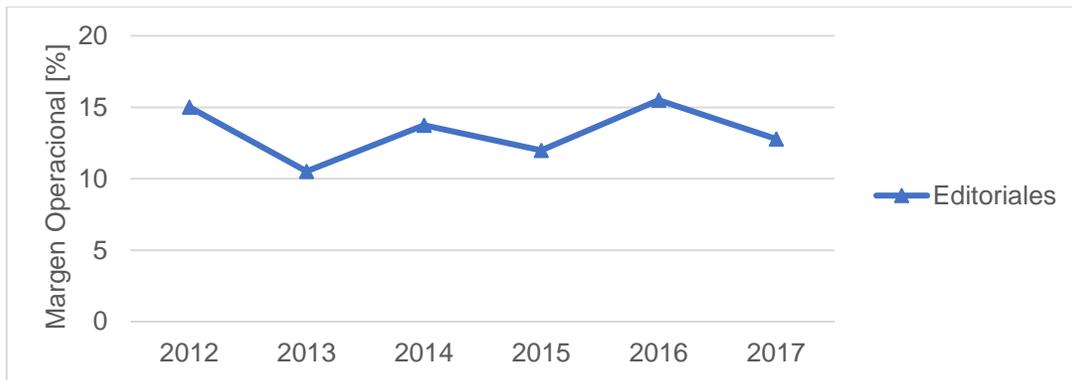
		Promedio Industrias USA	Mediana Industrias USA	Industria Editorial Chilena	Industria Editorial USA
Margen Operacional	[%]	11,7	9,9	12,7	7,1

Fuente: Recopilación indicadores financieros en Damodaran para enero del 2018 e información financiera de las editoriales.

267. En relación a la trayectoria de las editoriales, podemos ver en Gráfico 23 que el margen operacional para el 2012 es de un 15%. A lo largo de los últimos 5 años los márgenes se han mantenido constantes, llegando a un 12%.

⁷⁹ Aswath Damodaran, 'Enterprise Value Multiples by Sector (US)' (*Damodaran Online*, enero 2019) <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/vebitda.html> consultado 26/02/2019.

Gráfico 23: Márgenes Operacionales de Editoriales (2012-2017)⁸⁰



Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por las editoriales oficiadas.

ii. Descomposición de los márgenes operativos

268. En relación al segundo tipo de análisis, debemos notar que este difiere ampliamente según nos encontremos en el mercado público o en el privado. Como vemos en la Tabla 11, en el mercado público en promedio el margen es de un 11,4%. Al descomponer este margen, vemos que el 80% del precio es explicado por gastos de edición e impresión. Es decir, está explicado mayoritariamente por costos directos.
269. En el caso del mercado privado vemos que si solo consideráramos el costo directo el margen sería de un 84,8%. Sin embargo, la venta de textos escolares en el segmento privado, a diferencia de lo que ocurre en el segmento público, conlleva una fuerte actividad de comercialización, la cual incluye gasto en representantes, servicios de posventa y otros. Esto indica que el precio final está explicado en un alto porcentaje por actividades que no están relacionadas directamente al producto, sin perjuicio de que los colegios puedan valorar estos otros servicios. Una vez que consideramos la presencia de este y otro tipo de gastos, el margen operacional cae a un 8,3%.

⁸⁰ Este margen corresponde al = $(\text{Ingresos de Explotación} - \text{Costos de Explotación}) - \text{Gastos de Administración y Ventas}$. Luego, se toma como porcentaje respecto a los ingresos de explotación.

Tabla 11: Descomposición margen operacional por segmento de mercado⁸¹

	Mercado Privado	Mercado Público
Precio Venta Público Neto (s/IVA)	100,0%	100,0%
Costo de Venta Directo	19,6%	74,8%
Impresión y Fabricación		
Otros Recursos		
Obsolescencia		
Margen Bruto	80,4%	25,2%
Costo Comercial	14%	0,0%
Asesorías Pedagógicas		
Muestras		
Material para el Profesor y Aula		
Plataformas Digitales para el Profesor y Alumno		
Promoción y Difusión del Proyecto		
Costo Canal de Distribución (Promedio de librerías y supermercados)	25,0%	0,0%
Costo Almacenaje y Distribución	4,3%	0,0%
Costo RRHH y Desarrollo de Producto	26,3%	13,8%
Editorial	10,4%	13,8%
Equipo Editores		
Equipo Diseñadores		
Equipo de Desarrollo Digital		
Red Comercial	15,9%	0,0%
Margen Directo	10,9%	11,4%

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por editoriales oficiadas.

E. Competencia por atributos en el mercado privado.

270. En relación al mercado privado, si bien vemos una concentración alta en este mercado, con un precio varias veces por sobre el costo directo de impresión y de elaboración del texto, los datos sugieren que en este mercado la competencia no se está dando por el atributo precio, sino que esta se desplaza a la dimensión de calidad y de esfuerzo por ventas.
271. En efecto, tal como se ha señalado en el punto anterior, se aprecia que el precio de venta es explicado en más de un 80% por servicios anexos y esfuerzo de venta. Si bien este gasto es muy significativo, los colegios, tal como dijimos en la sección IV. B. en la que se describe el comportamiento de la demanda del mercado privado, reportan que estos servicios son valorados a la hora de escoger los textos solicitados a los apoderados.

⁸¹ Este margen no considera ingresos y gastos no relacionados al giro de la editorial.

272. Además, de acuerdo a nuestra encuesta un 81% de los colegios señala que es muy importante reunirse con un representante o vendedor de una editorial al momento de tomar la decisión sobre qué libros solicitar y un 53% consideran dentro del conjunto de textos sobre el que se toma la decisión se compone solamente de aquellos textos de editoriales que se hayan comunicado previamente con el colegio o habiendo enviado una copia de los libros. Esto muestra que el esfuerzo de ventas resulta fundamental para poder competir en este mercado y que sin una fuerza de ventas sería muy difícil llegar a los colegios.
273. En consecuencia, estimamos que las editoriales pueden estar compitiendo por mejorar los servicios anexos entregados y en fortalecer su sistema de ventas y representantes.
274. Este fenómeno se ha documentado en varias industrias en las que se observa un precio que se mantiene fijo a lo largo del tiempo pero con una fuerte competencia por servicios anexos o calidad, pudiendo esta competencia ser capaz, en teoría, de disparar las rentas económicas⁸². Esto último es consistente con el hecho de que en el mercado privado el margen operativo, una vez que se han considerado estos costos adicionales, baje a menos de un 10%, incluso por debajo del margen obtenido en el mercado público.
275. En este punto, vale la pena señalar que si bien no se puede descartar que exista competencia en este mercado, tampoco se puede afirmar que el resultado de esta competencia sea eficiente en términos asignativos. En efecto, la existencia de asimetrías de información puede hacer que la competencia no llegue a resultados eficientes en el sentido de Pareto⁸³. Además, hay que recalcar que estos servicios adicionales no tienen precio explícito, sino que está incluido en el precio de los libros. De tal forma que no se puede garantizar que todos los apoderados estén valorando estos servicios en más de lo que les cuesta adicionalmente el texto por concepto de estos mismos servicios. En otras palabras, al no existir un sistema de precios se dificulta la transmisión de información necesaria para que el mercado alcance una asignación eficiente^{84 85}.

⁸² George Douglas y James Miller, 'Quality Competition, Industry Equilibrium and Efficiency in the Price-Constrained Airline Market' (1974) Vol. 64, No. 4, American Economic Review 657.

⁸³ Bruce Greenwald y Joseph Stiglitz, 'Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets' (1986) Vol. 101, No. 2, The Quarterly Journal of Economics 229.

⁸⁴ Sanford Grossman y Joseph Stiglitz, 'Information and Competitive Price' (1976) Vol. 66, No. 2, American Economic Review 246.

⁸⁵ Anat Admati, 'The Informational Role of Prices: A Review Essay' (1991) Vol. 28, No. 2, Journal of Monetary Economics 347.

VI. FACTORES QUE INCIDEN EN LA COMPETENCIA DEL MERCADO

276. Luego de haber revisado en las secciones anteriores el funcionamiento del mercado de textos escolares y cómo funciona la competencia en el mismo, en esta sección se llevará a cabo un análisis de distintas características, tanto del mercado público como privado, que pueden estar afectando el grado de competencia descrito en el capítulo anterior.

A. Mercado público

i. Plazos y requerimientos técnicos de la licitación reducen entrada e impactan su eficiencia

Plazos para participar en compras públicas

277. En los procesos de licitación estudiados (2015-2017) existen dos plazos relevantes que podrían estar incidiendo en la competencia del mercado. El primero es el tiempo considerado en las licitaciones para realizar la oferta que comprende una muestra completa del texto escolar al que se postula. El segundo plazo relevante es aquel que considera el tiempo de impresión de los textos escolares. Ambos se encuentran descritos en la sección IV.A.ii., donde se describen los mecanismos de compra usados por el Estado.
278. En las licitaciones de los años 2016 y 2017 el plazo desde la fecha de publicación de la licitación hasta el cierre de la misma fue de 60 días corridos, mientras que en la del año 2015 fue de 50 días corridos. Por su parte, es relevante destacar que el plazo promedio para participar en las grandes compras analizadas fue de 21 días.
279. En la licitación pública realizada el año 2019, descrita en la sección IV.A.ii. las editoriales cuentan con un plazo aproximado de 1 mes para entregar un anteproyecto del texto escolar al que se postula. Una vez que se publica el informe de evaluación del anteproyecto se notifica a los preseleccionados y desde esa fecha tienen un plazo de 42 días corridos para entregar la muestra completa del texto escolar.
280. Como ya lo mencionamos anteriormente en la sección III.A.i., donde se describe el proceso de elaboración de los textos, las editoriales oficiadas tardan para el desarrollo de un texto escolar en el mercado estatal al menos 5 meses, por lo cual el plazo entregado por bases es insuficiente para el desarrollo del texto.
281. Lo exiguo de este plazo se debe, según información aportada por el Ministerio de Educación, a los procesos internos del mismo organismo y a procesos propios de las compras públicas.
282. Esto explica, al menos en parte, porqué el Ministerio de Educación interactúa con las editoriales antes de la publicación de las Bases de Licitación. En esta interacción se informa a los posibles participantes o interesados los lineamientos generales de lo que busca el

Ministerio y qué se licitará a través de una consulta al mercado y de jornadas o talleres de trabajo.

283. Por ello, en la práctica las editoriales comienzan a producir los textos escolares antes de la publicación de las bases de licitación con un alto grado de incertidumbre, ya que la información recibida en la etapa anterior a la publicación de las bases es preliminar y no es en lo absoluto vinculante.
284. El escaso tiempo existente no solo podría poner en duda la calidad del producto con que las empresas participan, sino que también existen varios efectos anticompetitivos que pasaremos a mencionar.
285. Por un lado, se podría afirmar que estos plazos favorecen a aquellas empresas que participan tanto en el mercado estatal como en el mercado privado de textos escolares, y por tanto, en el caso que pierdan la licitación o simplemente se decida no licitar el texto escolar, pueden adaptar o utilizar los recursos invertidos de alguna manera para el mercado privado.
286. Asimismo, el efecto que genera la incertidumbre es asimétrico entre los distintos tipos de participantes. Esto porque una empresa de mayor tamaño es seguramente menos aversa al riesgo, principalmente por dos razones: Primero este tipo de empresas participan en un mayor número de ítems en cada licitación y además cuentan con recursos financieros suficientes para apoyarse en caso que finalmente se decida no licitar.
287. Pese a lo anterior, la incertidumbre también afecta a las empresas editoriales de mayor tamaño. En efecto, una mayor certeza de los contenidos a licitar y un mayor plazo para participar genera que las empresas puedan elaborar con anticipación los textos escolares licitados, lo cual no solo podría redundar en una mejor calidad, sino que también puede reflejar menores costos ya que el costo de elaboración se puede repartir a lo largo de varios meses y no solo en 2 como sucedería ahora.
288. Por otro lado, el segundo plazo relevante es aquel contemplado para la impresión de los textos escolares. En las licitaciones antes mencionadas el plazo fue de entre 1,5 a 2 meses para la impresión de la totalidad de los textos escolares de un año escolar. El plazo en la licitación del 2019 no variará mayormente puesto que la fecha de adjudicación sería alrededor de octubre o noviembre del presente año.
289. Este hecho conlleva que los participantes en el mercado estatal tengan que necesariamente acudir, por regla general, al mercado local de imprentas el cual de acuerdo a lo ya señalado en la sección III.A.ii., es un mercado altamente concentrado.
290. Cabe señalar que en el mercado privado la impresión de textos escolares es realizada tanto por empresas extranjeras como chilenas, dependiendo en general si el texto se trata de una novedad o simplemente una reimpresión de una edición anterior.
291. De acuerdo a la información recibida por parte de la industria, imprimir fuera de Chile incluyendo el transporte el costo de impresión baja entre un 20% y un 30%. De hecho, de acuerdo a la información recibida, el costo unitario promedio de un texto escolar impreso

internacionalmente representa aproximadamente un 60% del costo que tienen las impresiones nacionales, tal como ya se explicó detalladamente en la sección III.B.ii.

292. En el caso de aumentar el plazo de impresión de los textos escolares en las licitaciones el mercado de la imprenta pasaría de ser uno local a uno potencialmente global, lo que podría incidir directamente en una reducción del precio de impresión.

Falta de claridad en los requerimientos técnicos

293. Respecto a los procesos de licitación pública analizados en el presente estudio, es posible concluir que existen aspectos a mejorar en el diseño de las bases técnicas de licitación que pueden estar afectando la competencia en el mercado estatal de textos escolares.
294. Por un lado, en relación a los requerimientos de entrada, consideramos que existe un alto nivel de discrecionalidad, no solo en la forma como se encuentran definidos en las bases, sino también en la aplicación de estos en la etapa del examen de admisibilidad de las ofertas.
295. En este sentido, respecto de los sesgos, que hasta el año 2017 solo se permitían un máximo de 4, las bases de licitación establecen de modo general y abierto cómo debe entenderse dicho requerimiento y en la práctica vemos que su aplicación es amplia y depende exclusivamente del MINEDUC.
296. Por otro lado, el informe de Grupo Educativo que se acompaña en el Anexo A establece que la estructura de la pauta de los requerimientos de entrada presenta distintas lógicas que no se fundamentan adecuadamente. Así, es posible observar que existen diferencias en la exhaustividad con que se exigen estos requerimientos y en la eventual posibilidad de corregirlos y seguir en el proceso⁸⁶.
297. Señalan también que si bien la existencia de una alta cantidad de indicadores involucrados en los procesos de evaluación permite una revisión detallada y analítica de las ofertas, tiene como consecuencia que cada indicador presenta una incidencia marginal en la evaluación total de cada ítem, lo que lleva a que un indicador puede ser fácilmente compensado con otro⁸⁷.
298. En el mismo sentido, tal como observamos anteriormente, existen disparidades en el peso relativo de cada indicador dependiendo del texto escolar licitado sin que exista un fundamento conceptual en la licitación que lo respalde.
299. En términos de calidad, una alta cantidad de indicadores en el marco de una evaluación analítica genera incentivos a que la producción del texto escolar tenga por objeto exclusivo completar un listado de condiciones “lista de cotejo”, perdiendo de vista la calidad integral del texto⁸⁸.

⁸⁶ Anexo A 93.

⁸⁷ *ibid.*

⁸⁸ *ibid.*

300. El alto número de indicadores genera riesgos en la confiabilidad del proceso de evaluación, puesto que dificulta la capacidad de los evaluadores para dominar la aplicación de los criterios de evaluación.
301. Las pautas de evaluación que fueron analizadas por Grupo Educativo presentan estructuras dispares, repetición de conceptos entre indicadores e imprecisiones, tales como clasificar un indicador de carácter general como uno específico⁸⁹.
302. Es difícil según los expertos desprender de las bases cuáles son los criterios didácticos transversales que pretende impulsar el Ministerio de Educación como política educativa, especialmente en lo relacionado con habilidades para el aprendizaje profundo. Así también las bases técnicas presentan requerimientos y orientaciones que no aportan a la simplicidad del modelo ni a transmitir una visión global sobre los estándares de calidad que se esperan del texto⁹⁰.

Curva de aprendizaje

303. En relación a la complejidad y los plazos acotados señalados en el punto anterior, los datos del mercado público sugieren la presencia de una “curva de aprendizaje”⁹¹. Esto se refiere, en general, a que el costo de producción decrece según aumente la experiencia, lo cual se traduce en economías de escala.
304. Vemos que las empresas con más años de participación cometen muchos menos errores técnicos y, por ende, se adjudican las licitaciones con mayor probabilidad. En cambio, las empresas entrantes sufren penalizaciones importantes por concepto de errores por no haber comprendido las bases. Tal como se señala en la sección anterior referida a la claridad de los requerimientos técnicos, hay indicadores que difícilmente podrían haber sido resueltos de forma satisfactoria de parte de editoriales que no hayan participado antes. Lo anterior acentúa el efecto de la curva de aprendizaje descrita, con el consiguiente efecto positivo sobre los incumbentes.
305. En la Tabla 12 vemos que las editoriales más grandes y que históricamente han tenido una fracción importante del mercado, como son A y B, tienen muy pocas ofertas rechazadas por requisitos técnicos. En particular, la editorial A parece haber comprendido muy bien las bases de las licitaciones actuales. Las editoriales F y H son un caso aparte, ya que solo han participado en 2 y 1 licitación, respectivamente. Por el contrario, las otras 10 editoriales participantes en los últimos 3 años tienen una fracción importante de ofertas declaradas inadmisibles por requisitos técnicos. Lo que muestra esta tabla se condice con la mayor participación de mercado de la editorial A y la cada vez menor participación del resto de las editoriales.

⁸⁹ *ibid.*

⁹⁰ *ibid.*

⁹¹ Para una explicación detallada de este concepto aplicado a política de competencia ver Pankaj Michael Spence, *The Learning Curve and Competition*.

Tabla 12: Porcentaje de ofertas inadmisibles según requerimientos técnicos sobre el total de ofertas hechas (2016 – 2018).

Editorial	
Editorial F	0%
Editorial H	0%
Editorial A	2%
Editorial B	19%
Editorial D	35%
Editorial L	50%
Editorial I	56%
Editorial C	57%
Editorial K	80%
Editorial M	80%
Editorial J	88%
Editorial G	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de compras públicas.

306. Lo anterior sugiere que, en presencia de plazos más largos y una mayor claridad de las bases de licitación, se podría aumentar la participación efectiva en las compras de textos escolares.

ii. Licitación conjunta del contenido e impresión limita competencia en contenido

307. Otra característica que se estima puede ser problemática desde el punto de vista de la competencia y de la eficiencia económica, es la licitación conjunta del contenido y de la impresión.

308. Este hecho se puede analizar desde la perspectiva de la teoría de las subastas multi-objeto. Esta se refiere al estudio del diseño óptimo de las subastas o licitaciones en el que se desea comprar múltiples objetos o servicios, los cuales pueden ser iguales o no. Dentro de esta teoría, una de las preguntas más relevantes es, precisamente, cuándo resulta conveniente licitar conjunta o separadamente dos servicios.

309. La teoría ha establecido que el diseño óptimo depende de un *trade-off* entre el efecto negativo de un posible mayor poder de mercado producto de la compra conjunta y un

posible efecto positivo producto de eventuales sinergias o complementariedades de la producción conjunta de ambos ítems^{92 93}.

310. Para explicar el efecto negativo podemos suponer que hay dos productores, uno muy eficiente en la producción de contenidos pero poco eficiente en la impresión de este, por ejemplo, porque no conoce este mercado o porque no tiene una escala de producción suficientemente grande. Por otro lado, existe un productor medianamente eficiente en la elaboración del contenido pero muy eficiente en la impresión. La asignación óptima debería consistir en entregar la elaboración del contenido a la primera empresa y la impresión a la segunda. Sin embargo, si la compra se hace de manera conjunta esto no se garantiza, toda vez que la mayor eficiencia en la impresión pueda hacer que la segunda empresa se adjudique tanto el contenido como la impresión.
311. Por otro lado, para entender el potencial efecto positivo debemos considerar la existencia de eventuales sinergias en la producción conjunta de ambos ítems. Por ejemplo, si el costo de desarrollar el contenido e imprimir los textos fuera menor al costo de desarrollar el texto más el costo de imprimir por separado, dar la certeza de que estos se van a licitar de forma conjunta permite ofertar mejores precios, ya que el costo es más bajo. En cambio, si se licitaran de manera separada, la empresa deberá ponderar la posibilidad de ganar solo un ítem, el cual tendría un mayor costo por unidad.
312. Dicho lo anterior, cabe preguntarse en el caso de los textos escolares, cuál efecto está predominando. Por una parte, la impresión solo toma como *input* el contenido del texto, no existiendo, por lo demás, relación de integración entre la editorial y la imprenta. De hecho, en ocasiones las editoriales han logrado imprimir en imprentas fuera de Chile, lo que dificulta aún más la posible sinergia entre contenido e impresión. Cabe señalar que según los propios ejecutivos de editoriales entrevistadas no había razones técnicas que justificaran la compra conjunta del contenido y la impresión.
313. Por último, vale señalar que incluso si existieran complementariedades o sinergias en la producción estas deben ser suficientemente grandes, de lo contrario predomina el efecto negativo del empaquetamiento.
314. Hay que notar que, como se señaló en la sección IV., durante el año 2012 se llevó a cabo un plan piloto de licitación separada del contenido y de la impresión. Si bien de acuerdo a lo señalado por autoridades del MINEDUC no se realizó un estudio acerca de la efectividad de la medida, hemos visto que, solamente usando datos públicos, el costo de los libros bajó y los cinco ítems licitados fueron asignados a cinco editoriales distintas. Esto se puede apreciar en la Tabla 13 en el que el precio promedio, considerando tanto el costo de la impresión como del contenido resulta ser significativamente menor al precio unitario de la

⁹² Para una prueba teórica ver Indranil Chakraborty, *Bundling decisions for selling multiple objects* (1999)

⁹³ Para una revisión de trabajos empíricos ver Hortaçsu, Ali, and David McAdams. 2018. "Empirical Work on Auctions of Multiple Objects." *Journal of Economic Literature*, 56 (1): 157-84.

última adquisición hecha por el Estado de esos mismos textos a través de una licitación conjunta del contenido y la impresión.

315. Con lo anterior no estamos señalando que esta sea una relación causal, ya que al ser pocos datos (5 ítems) no podemos asegurar la robustez de este resultado. Sin embargo, sugiere que en términos del precio pagado puede haber potenciales ahorros para el Estado.

Tabla 13: Precio Unitario en Licitación que separa el contenido de la impresión

		2013	2014	2015	2016	Última adquisición ⁹⁴
		[\$]				
3° Básico	Lenguaje	1125	886	914	784	1043
4° Básico	Lenguaje	877	556	592	565	862
5° Básico	Inglés	675	758	808	766	1132
3° Medio	Física	1393	1027	1135	1080	-
1° Básico	Matemática	988	523	561	-	2039

Fuente: Elaboración propia en base a datos públicos de la licitación de contenidos del 2012 y de las compras por convenio marco de impresión para 2013, 2014, 2015 y 2016.

316. En síntesis, no parece haber argumentos suficientes que justifiquen la licitación conjunta del contenido y de la impresión. Puesto que esto estaría generando, potencialmente, una mala asignación de la producción y un desincentivo a la participación de productores que eventualmente podrían ser muy eficientes en una dimensión y poco eficientes en la otra.

iii. Riesgos e incertidumbres que reducen la entrada

Desconocimiento del número de reimpressiones

317. Otro problema que afectaría tanto la competencia como la eficiencia de las compras públicas es la existencia de riesgos y ambigüedades que están presentes actualmente en las compras de textos escolares.
318. Por una parte, vemos que actualmente no se conoce con certeza el tamaño de la compra que hará el Estado. Como se señaló en la sección IV.A., solo se garantiza una impresión de los textos, quedando las reimpressiones subsiguientes a discreción del Estado.
319. Una primera observación es que esto significa, en la práctica, que la empresa no tiene certeza del tamaño real de la venta que está realizando, por ejemplo, si tomamos el caso de Lenguaje 3° básico licitado el 2017, la venta va desde 250.036 unidades hasta más de 1.000.000 de unidades, si es que se ejecutan las 4 reimpressiones máximas. Las diferencias

⁹⁴ Con "última adquisición" nos referimos a la compra más reciente del texto escolar luego de expiradas las posibles reimpressiones de la licitación del 2012.

de volumen hacen que estos puedan ser vistos como dos negocios completamente distintos.

320. Un efecto es que, al ser el número de unidades una variable aleatoria, el oferente ponderará con cierta probabilidad cada uno de los casos. De esta forma, deberá tomar en cuenta el caso en que solo se ejecute una reimpresión, en cuyo caso la oferta hecha será menor. En otras palabras, puede darse que se cobre una prima por riesgo en detrimento del precio pagado por el Estado^{95 96}.
321. En relación al punto anterior, el estado actual de las reimpressiones implica que no se conoce cuál es la distribución de probabilidades del número de unidades reimpresas. Esto se conoce en economía del comportamiento como ambigüedad. La ambigüedad puede potenciar el efecto del riesgo y empeorar aún más las ofertas hechas^{97 98}.
322. Otro efecto, esta vez relacionado con el número de ofertas en las compras de textos escolares, se refiere al efecto heterogéneo de la incertidumbre. Como sabemos, la aversión al riesgo suele ser distinta entre agentes económicos. Usualmente, las empresas grandes, que participan en la compra de muchos ítems, serán neutras al riesgo, de forma que la prima por riesgo cobrada será menor. En cambio, aquellas editoriales pequeñas, que solo participan en una subasta, tendrán una mayor aversión al riesgo, lo que se traduce en una mayor prima por riesgo y una oferta menos competitiva.

Costo de entrada significativo.

323. Adicionalmente, vemos que existe un costo de entrada significativo, que asciende en promedio a \$38 millones. Dado que este costo se constituye como un costo hundido, es decir, un costo irrecuperable, se puede pensar que este esté disuadiendo la entrada.
324. Para justificar más aún el término de «costo hundido» para el costo por entrar a la licitación, hay que agregar que este producto es, en principio, inservible para el mercado privado. Esto pues, aunque la calidad sea la misma, según informes de expertos y declaraciones de los propios ejecutivos de las editoriales A y B, los productos son distintos.
325. Además, este efecto se agranda en el caso de las editoriales de menor tamaño, ya que, como vimos en la sección V., donde se describe el grado de competencia, estas últimas tienen una participación muy pequeña en el mercado privado, de forma que sus posibilidades de vender el texto desarrollado para el mercado público serán bajas.
326. Al igual que en el punto anterior, se debe considerar que este efecto es heterogéneo en los participantes. En efecto, las editoriales más pequeñas, que participan en pocas licitaciones,

⁹⁵ Peter Esso y Lucy White, *Precautionary Bidding in Auctions*. September 2001, para una prueba teórica de estos resultados.

⁹⁶ Cinthia Konichi Paulo, *Empirical Analysis of Procurement Auctions*, para ver casos empíricos en los que se aplica este resultado.

⁹⁷ Ahti A. Salo y Martin Weber, *Ambiguity Aversion in First-Price Sealed-Bid Auctions*

⁹⁸ Collard, Mukerji, Shepard y Tallon, *Ambiguity and the historical equity premium*, 2018

tendrán mayor aversión al riesgo, de manera que podrían restarse de participar de la licitación. En cambio, aquellas editoriales que participan en múltiples ítems, saben que con una alta probabilidad obtengan un beneficio positivo, de forma que no se restarán de participar^{99 100 101}.

327. Estimamos que en la medida que este costo de entrada baje, el número de ofertas debería aumentar.

Falta de una política de largo plazo de compra de textos escolares

328. Desde el año 2012 a la fecha no existe ningún documento público que dé cuenta de la existencia de una política de textos escolares a largo plazo. Esto, sumado al hecho de que la reimpresión de los textos escolares o el uso facultativo de su contenido es una facultad discrecional del Ministerio de Educación, lo que hace que hoy en día no sea posible saber con antelación qué textos escolares se licitarán cada año, por lo tanto, las editoriales no pueden contar con una planificación anticipada para poder participar en las licitaciones públicas. Este hecho puede desincentivar la participación de oferentes en las licitaciones públicas.
329. Una política de largo plazo de textos escolares contribuiría a que las empresas comiencen a desarrollar los recursos con más anticipación aún, redundando en mejoras tanto de calidad como de precio.
330. De acuerdo al informe de Grupo Educativo que se encuentra en el Anexo A, la falta de una política actualizada de textos escolares limita la discusión global sobre el apoyo integral de recursos educativos y la integración de recursos digitales a las trayectorias de aprendizaje de los estudiantes¹⁰².
331. Así también la estrategia de compras no incluye información sobre el uso que se le da a los textos escolares en los años anteriores ni sobre la percepción que tienen los usuarios, que son actualmente los estudiantes y los profesores, sobre los textos escolares que se encuentran en el mercado estatal. De acuerdo al informe emitido por los expertos esta información sería muy valiosa para mejorar las bases técnicas de los textos en los años siguientes y para potenciar programas de formación docente inicial y continua¹⁰³.

⁹⁹Lixin Ye, *Optimal Auctions with Endogenous Entry*, 2004

¹⁰⁰Moreno y Wooders, *Auctions with Heterogeneous Entry Costs*, 2010

¹⁰¹Smith y Levin, *Ranking Auctions with Risk Averse Bidders*, 1996, *Journal of Economic Theory*

¹⁰² Anexo A 96.

¹⁰³ *ibid.*

B. Mercado Privado

i. Problema de Agencia

La relación de agencia entre colegios y apoderados

332. Una característica distintiva del mercado privado de textos escolares es la relación de agencia que existe entre colegios y apoderados. Los primeros proveen educación a los hijos de los segundos. Para esto utilizan un conjunto de recursos educacionales, dentro de los cuales se encuentran los textos escolares. A diferencia de lo que ocurre con otros insumos, como las instalaciones físicas donde se realizan clases, el costo de los textos es financiado directamente por los apoderados¹⁰⁴. Esto hace que pueda existir una desalineación de objetivos entre apoderados y colegios privados. Mientras apoderados considerarán tanto el impacto educativo como el económico en la elección de un texto escolar, al no incurrir en su costo, los colegios podrían centrarse solamente en su calidad. De hecho, en la encuesta a colegios realizada en el marco del presente estudio se observa que el atributo más importante para los establecimientos educacionales es la calidad del texto escolar. Por otro lado, de un total de nueve atributos, el precio ocupa el quinto lugar¹⁰⁵.
333. Que padres paguen y colegios escojan no necesariamente se traduce en que las elecciones de los colegios sean inconsistentes con las preferencias de los apoderados. El problema de agencia emerge cuando se considera, además, la naturaleza del bien: el origen de la asimetría de información. En principio, los apoderados podrían presionar a los colegios en caso de que la calidad del texto fuese priorizada en demasía en relación sus preferencias por calidad y precio. Así, en el mediano a largo plazo, sería esperable que las elecciones de los establecimientos educacionales reflejasen las prioridades de los apoderados. Sin embargo, la ocurrencia de lo anterior supone, de manera clave, que estos últimos sean capaces de evaluar la calidad del bien que han adquirido. Una examinación de la naturaleza del texto escolar, sin embargo, permite desechar la validez de tal suposición.
334. En efecto, el libro de texto escolar cae en la categoría de *bien de confianza*. Darby y Karni (1973)¹⁰⁶ introducen este concepto, expandiendo la clasificación preexistente de Nelson (1970)¹⁰⁷. Así, desde el trabajo seminal de estos autores, los bienes (o servicios) en una economía se han podido clasificar en bienes de búsqueda, experiencia o confianza. Artículos como ropa, calzado, o muebles para el hogar caen en la primera categoría; se

¹⁰⁴ De acuerdo a los datos de la encuesta a colegios, sólo un 11% de los colegios compran directamente sus textos de las editoriales.

¹⁰⁵ En la encuesta, se les pidió a los colegios evaluar la importancia de 7 atributos que caracterizan a un texto escolar. Para esto se les pidió asignar un puntaje, en una escala de 1 a 7, a cada una de las características. El mayor puntaje promedio lo obtuvo el atributo *calidad*; éste promedio 6.8. Por otro lado, el atributo *precio* fue evaluado con un 5.3, y el atributo de menor importancia que fue *relación de largo plazo con la editorial*, con un puntaje promedio igual a 3.8.

¹⁰⁶ Darby, Michael R., and Edi Karni. 1973. "Free Competition and the Optimal Amount of Fraud." *The Journal of Law and Economics* 16 (1): 67–88.

¹⁰⁷ Nelson, Phillip. 1970. "Information and Consumer Behavior." *Journal of Political Economy* 78 (2): 311–29.

distinguen en que no es necesario comprarlos para determinar su calidad. En el caso de los bienes de experiencia, tales como un corte de pelo o un viaje, es posible determinar su calidad sólo después de haber pagado por ellos, y habiéndolos experimentado. Por otra parte, bienes de confianza, como un tratamiento médico o una asesoría legal, poseen una naturaleza diferente. Incluso después de haberlos experimentado, puede que sea imposible o muy costoso determinar su calidad. Esto podría atribuirse, entre otros motivos, a la falta de conocimiento técnico por parte del consumidor, o al alto costo que supondría reunir y procesar los antecedentes necesarios para hacer una evaluación correcta.

335. Si bien a primera vista un texto escolar podría pensarse como un bien de búsqueda o de experiencia, una inspección más rigurosa sugiere que tal categorización no resulta razonable. Incluso después de ser adquirido, determinar la calidad de un texto escolar es una tarea que dista de ser trivial. Aunque una inspección simple pueda iluminar aspectos salientes, como la calidad de su papel, encuadernado o impresión, estas métricas no son en lo absoluto exhaustivas. Como lo establece la Subsección III.A.iii, el texto no es el único recurso educativo por el cuál un apoderado paga cuando lo adquiere; en el Paquete Estándar Extendido, el libro usualmente viene aparejado de una guía docente, material complementario online y capacitaciones a los profesores, entre otros. Estos elementos complementarios no pueden ser evaluados directamente por los apoderados. Y, en el caso hipotético en que esto fuese posible, éstos sólo podrían evaluar aspectos superficiales. Es improbable que un apoderado pueda evaluar (sin realizar un esfuerzo considerable) el contenido de la completitud de recursos educativos aparejados al texto (incluyendo el mismo). Esto, además de requerir una inspección individual de cada artículo, supone que apoderado sea capaz de evaluar cómo contribuyen en su conjunto a la tarea que desempeña el profesor. Un ejercicio que éste debería realizar por cada asignatura, para cada uno de los niveles que cursen sus hijos.
336. Así, dado que un texto escolar cae en la categoría de un bien de confianza, la relación de agencia entre colegios y apoderados es similar a la que existe entre médicos y pacientes, o entre mecánicos y clientes de un taller. En todos estos casos, un principal (el consumidor) solicita los servicios de un agente—un experto que posee un conocimiento superior del bien o servicio que presta; éste último diagnostica el “problema” y recomienda un “tratamiento”, el que (probablemente) va aparejado de un conjunto de insumos necesarios. En todos los casos, el agente no incurre (y, por tanto, no necesariamente internaliza) todos los costos de sus decisiones.

Ineficiencias presentes en los mercados de bienes de confianza

337. Existe evidencia empírica convincente que muestra la presencia de ineficiencias en mercados donde los bienes que se intercambian son bienes de confianza. Éstas emergen por las asimetrías de información existentes entre proveedores expertos y clientes que, al no poder evaluar la calidad del bien o servicio recibido, siguen sus recomendaciones de manera fiduciaria.

338. Gruber y Owings (1996)¹⁰⁸ documentan que, en Estados Unidos, ginecólogos obstetra han sacado partido de estas asimetrías información para sostener sus niveles de ingresos frente a fluctuaciones en las tasas de natalidad. Específicamente, los autores muestran que entre 1970 y 1982 una caída de un 13,5% en la tasa de natalidad de ese país se correlacionó fuertemente con un incremento en la tasa de partos por cesárea. Más precisamente, Gruber y Owings observan que un 10% de reducción en el número de partos estuvo asociado con un incremento de un punto porcentual en la fracción de cesáreas que se llevaron a cabo en ese periodo. Siendo los partos naturales procedimientos menos rentables que las cesáreas, los autores sugieren que el incremento se debió, al menos en parte, a una reacción de los ginecólogos obstetra. Ante la presión que significó para sus ingresos la disminución en la tasa de natalidad, estos prescribieron con mayor frecuencia partos por cesárea.
339. Otro estudio ilustrativo es el experimento de campo que documenta Schneider (2012)¹⁰⁹. En el contexto de la industria de los talleres mecánicos en Canadá, el trabajo concluye que ineficiencias inherentes a la relación de agencia entre expertos y clientes son prevalentes en este sector. Aún más, el autor provee evidencia indicando que la amenaza de una mala reputación no disciplina el comportamiento de los expertos.
340. Para arribar a estas conclusiones, el estudio realizó 91 visitas encubiertas a talleres mecánicos en distintas provincias de Canadá. En cada visita se presentaron autos con fallas prefabricadas. Éstas fueron seleccionadas de manera tal que (i) fuesen lo suficientemente simples para evitar que el grado de competencia del mecánico fuese un factor, y (ii) no dejaran espacio para la discrecionalidad¹¹⁰. Se les pidió a los mecánicos realizar una revisión exhaustiva del vehículo, diagnosticar su condición, recomendar un conjunto de refacciones y proveer un precio estimado. El autor encuentra que en cerca de un 30% de las visitas los mecánicos recomiendan refacciones considerablemente más costosas de lo necesario para algunos de los desperfectos—un fenómeno conocido como *sobretratamiento*¹¹¹. Por otro lado, en más de un 75% de las visitas los mecánicos no fueron capaces de identificar todos los desperfectos del auto (evidenciando *subtratamiento*¹¹²).
341. El trabajo además exploró si la amenaza de una mala reputación juega un rol en disciplinar el comportamiento de los mecánicos. Para testear lo anterior, los visitantes fueron divididos aleatoriamente en dos grupos. Los pertenecientes al primer grupo se presentaron como

¹⁰⁸ Gruber, Jonathan, and Maria Owings. 1996. "Physician Financial Incentives and Cesarean Section Delivery." *The RAND Journal of Economics* 27 (1): 99–123.

¹⁰⁹ Schneider, Henry S. 2012. "Agency Problems and Reputation in Expert Services: Evidence from Auto Repair." *The Journal of Industrial Economics* 60 (3): 406–33.

¹¹⁰ Concretamente, los desperfectos seleccionados fueron un cable suelto en uno de los terminales de la batería del auto, un nivel bajo de líquido enfriador, y la falta de una luz trasera.

¹¹¹ Para una definición del concepto, véase Dulleck, Uwe, Rudolf Kerschbamer, and Matthias Sutter. 2011. "The Economics of Credence Goods: An Experiment on the Role of Liability, Verifiability, Reputation, and Competition." *American Economic Review* 101 (2): 526–55.

¹¹² Para una definición del concepto, véase Dulleck, Uwe, Rudolf Kerschbamer, and Matthias Sutter. 2011. "The Economics of Credence Goods: An Experiment on the Role of Liability, Verifiability, Reputation, and Competition." *American Economic Review* 101 (2): 526–55.

clientes que estaban dejando la ciudad, y los otros como clientes que vivían cerca del taller y buscaban generar una relación de largo plazo. El autor no encontró diferencias significativas en términos de las recomendaciones que realizaron los mecánicos a los clientes en ambos grupos.

342. Otros experimentos de campo que se destacan son los que documentan Balafoutas et al. (2013)¹¹³ y Kerschbamer et al. (2016)¹¹⁴. Concentrándose en el mercado de los viajes en taxi, en Atenas, Grecia, el primer trabajo explora como la presencia de asimetrías de información entre expertos (taxistas) y clientes (pasajeros) se traduce en sobretramientos y *sobrecobros*¹¹⁵—los que ocurren cuando un experto cobra más de lo debido. Los autores encuentran que en promedio los taxistas recorren un 10% más de la distancia necesaria para completar un viaje; y que la extensión del tramo innecesario se duplica para pasajeros que no están familiarizados con la ciudad, respecto de los que sí. Así mismo, en un 11% de todos los viajes se detecta que los taxistas cobran de más, duplicándose esta fracción si el pasajero pareció ser turista.
343. El trabajo de Kerschbamer et al. (2016), por otra parte, estudia lo que pasa en el contexto de los centros de reparación computadores. Este trabajo se distingue de los anteriores pues los autores exploran un fenómeno que se conoce como *riesgo moral de segundo grado*, el que ocurre cuando expertos sobretratan y/o sobrecobran producto de saber que el cliente está cubierto por un seguro. Los autores identifican el efecto mediante 58 requerimientos de reparaciones a un conjunto de centros de arreglo de computadores, ubicados en distintas regiones de Austria. La única diferencia entre los clientes de control y los de tratamiento fue que estos últimos le informaron a los reparadores estar cubiertos por un seguro. El cobro promedio en el grupo de control fue de aproximadamente EU\$ 70, mientras que el correspondiente al grupo de tratamiento EU\$ 129. Los autores muestran que este cobro (cercano a un 80% en exceso del correspondiente a los clientes que no reportaron tener seguro) se explica en gran medida tanto por el cambio innecesario de partes del computador como por el precio excesivo cobrado por algunas componentes.
344. Todos estos estudios grafican las ineficiencias que emergen en mercados donde los bienes que se transan son bienes de confianza. Cuando un agente no puede determinar la calidad del bien o servicio recibido, se corre el riesgo de que expertos saquen partido de las asimetrías de información existentes. Estos últimos podrían, por ejemplo, sobre o subtratar a sus clientes e incluso cobrarles de más.

¹¹³ Balafoutas, Loukas, Adrian Beck, Rudolf Kerschbamer, and Matthias Sutter. 2013. "What Drives Taxi Drivers? A Field Experiment on Fraud in a Market for Credence Goods." *The Review of Economic Studies* 80 (3): 876–91.

¹¹⁴ Kerschbamer, Rudolf, Daniel Neururer, and Matthias Sutter. 2016. "Insurance Coverage of Customers Induces Dishonesty of Sellers in Markets for Credence Goods." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 113 (27): 7454–58.

¹¹⁵ Para una definición del concepto, véase Dulleck, Uwe, Rudolf Kerschbamer, and Matthias Sutter. 2011. "The Economics of Credence Goods: An Experiment on the Role of Liability, Verifiability, Reputation, and Competition." *American Economic Review* 101 (2): 526–55.

Una probable falta de competencia en precios

345. Si bien, la evidencia descrita en la subsección precedente muestra que es razonable presumir la presencia de ineficiencias en mercados de bienes de confianza, evidencia del mercado de medicamentos con receta permite clarificar qué ineficiencias podrían emerger en la industria de los textos escolares.
346. En términos de las relaciones que se dan entre agentes y principales, existen importantes similitudes entre estos mercados. El agente (médico o colegio) prescribe un insumo (medicamento o libro de texto) útil para llevar a cabo su servicio, y es el principal (paciente o apoderado) quien incurre directamente en su costo. Dada la naturaleza del bien, en ambos mercados el cliente confía en que el insumo es el apropiado y, usualmente, sigue la recomendación del experto.
347. Según nuestro mejor saber, a la fecha del presente trabajo existen tres estudios empíricos que investigan rigurosamente la prescripción de medicamentos con receta, enfocándose en el problema de agencia. Mientras Iizuka (2007)¹¹⁶ e Iizuka (2012)¹¹⁷ lo hacen en el contexto del sector de salud de Japón, Epstein y Ketcham (2014)¹¹⁸ investigan cómo prescriben doctores en cuatro estados de Estados Unidos: Florida, Massachusetts, North Carolina y Texas.
348. En el contexto del mercado de medicamentos en Japón, Iizuka (2007) e Iizuka (2012) muestran que las decisiones de los médicos no se alinean con los intereses de sus pacientes. En particular, Iizuka (2012) analiza datos de compañías de seguros operando en Japón, los que registran prestaciones médicas recibidas por aproximadamente medio millón de individuos, entre agosto de 2003 y diciembre de 2005. Iizuka se enfoca en las recetas observadas en clínicas de tamaño pequeño, las se caracterizan por contar con sólo un doctor; éstas a su vez se descomponen en clínicas verticalmente integradas (VI), en las que el doctor además de prescribir vende medicamentos, y no verticalmente integradas (NVI), donde médicos sólo recetan. Iizuka (2012) muestra que los doctores en clínicas VI son sensibles a los márgenes¹¹⁹ de los medicamentos. Esto es, prescriben con mayor probabilidad medicamentos que les reportan un mayor rédito económico, lo que en ningún sentido beneficia a los pacientes. Por otra parte, los médicos en clínicas NVI son insensibles al precio del medicamento. Es decir, sus recetas no se ven afectadas por cuales sean los diferenciales de precio entre las alternativas disponibles para un determinado tratamiento.

¹¹⁶ Iizuka, Toshiaki. 2007. "Experts' Agency Problems: Evidence from the Prescription Drug Market in Japan." *The RAND Journal of Economics* 38 (3): 844–62.

¹¹⁷ Iizuka, Toshiaki. 2012. "Physician Agency and Adoption of Generic Pharmaceuticals." *American Economic Review* 102 (6): 2826–58.

¹¹⁸ Epstein, Andrew J., and Jonathan D. Ketcham. 2014. "Information Technology and Agency in Physicians' Prescribing Decisions." *The RAND Journal of Economics* 45 (2): 422–48.

¹¹⁹ Esta es la diferencia entre el precio mayorista que paga el doctor, el que es determinado libremente por el mercado, y el precio al por menor, que es el que le reembolsará parcialmente la compañía de seguro y que está regulado por el gobierno.

Este comportamiento tampoco es deseable desde el punto de vista del paciente, quién sí se ve afectado económicamente por la elección del doctor.

349. En Estados Unidos, Esptein y Ketcham (2014) realizan un experimento de campo para estudiar la influencia de laboratorios y compañías aseguradoras de medicamentos en las prescripciones de doctores. Específicamente, el estudio examina como cambian sus elecciones de medicamentos cuando estos han sido expuestos a actividad promocional por parte de laboratorios, en la forma de envío de muestras médicas o de visitas por un agente de ventas. Esta influencia es contrastada con la que ejercen compañías que aseguran medicamentos. Éstas utilizan estrategias de contención de costos en la forma de formularios médicos y sistemas de información que informan a los doctores de los gastos que implican para sus pacientes las alternativas que estos escogen. Los autores encuentran que ambos factores influyen en las decisiones de los médicos. La actividad promocional (una muestra o visita médica dentro del mes) incrementa la probabilidad de que un doctor recete un medicamento determinado desde un 26% a un 44%. Por otra parte, el efecto de la información provista a través de sistemas de información por las aseguradoras de medicamentos también resulta ser efectiva.
350. La evidencia que presentan estos estudios es particularmente relevante para entender qué ineficiencias podrían surgir en el mercado de textos escolares. El análisis de Iizuka (2012) brinda sustento a la tesis que señala que los colegios podrían no ser lo suficientemente sensibles al precio desde la perspectiva de los apoderados. Esta elasticidad precio menor que la que desearían los padres implica, consecuentemente (Motta, 2004, Sección 3.3)¹²⁰, un nivel de competencia en este atributo menor que el deseable. Por otro lado, la evidencia que documentan Esptein y Ketcham (2014) indica que la actividad promocional podría jugar un rol más allá del puramente informativo, en el contexto del mercado de textos escolares.
351. Como concluimos en la Subsección V.E, las editoriales destinan importantes recursos a diferenciarse en atributos distintos del precio. En particular, las que tienen una mayor participación de mercado reportan gastar en promedio cerca de un 19% de sus ingresos a mantener una red comercial, con representantes y supervisores. La evidencia presentada en esta subsección, permiten razonablemente cuestionar si tales esfuerzos serían valorados por el mercado al nivel que lo son hoy, en ausencia del problema de agencia.

ii. Costos de búsqueda innecesariamente elevados

352. Otra característica notoria del segmento privado del mercado de textos escolares es la escasa, sino nula, penetración en este mercado de los libros desarrollados para la licitación del MINEDUC, y que han aprobado la etapa técnica de las licitaciones. Regulatoriamente no existen impedimentos para su venta en este segmento. De hecho, según las bases de licitación, las editoriales tienen el derecho para vender el mismo libro adjudicado al Estado en el sector privado, solo teniendo que eliminar el logo del Ministerio. Pero estas editoriales

¹²⁰ Motta, Massimo. 2004. Competition Policy: Theory and Practice. Cambridge University Press.

que se adjudican la licitación del Estado no los venden porqué, según declaraciones de ejecutivos de las empresas editoriales, no habría interés en este producto en el mercado privado. Tampoco existe evidencia que los colegios los pidan.

353. Por otro lado, los colegios privados manifiestan que los atributos más importantes para decidir un texto son su calidad y concordancia con los objetivos transversales de aprendizaje. Como profundizamos en el presente apartado, los textos desarrollados para el MINEDUC cumplen cabalmente con tales requerimientos. Adicionalmente, estos textos representarían en principio una alternativa de costo considerablemente menor para el mercado privado. En efecto, dado que han sido desarrollados para la licitación del Ministerio, su costo de elaboración estaría hundido.
354. Además, considerando que el Ministerio ya ha realizado un trabajo de evaluar su calidad, los esfuerzos promocionales para informar respecto de ésta no deberían ser tan prominentes, si es que fueran necesarios, como los existentes para otros textos presentes en el mercado. Y si bien es cierto que esta alternativa no contaría con recursos extras al Paquete Estándar, como se discute en la Subsección V.E, no es claro que tales atributos sean valorados por los colegios más allá de jugar un rol como *proxy* de calidad. Así, corrigiendo por las diferencias en escala, el gasto que se deberían incurrir para comercializar los textos desarrollados para el MINEDUC en el segmento privado, deberían ser similares a los incurridos en el segmento público.
355. ¿Qué explica entonces la baja penetración de los textos desarrollados para el MINEDUC en el segmento privado? Un factor de relevancia seguramente es el problema de agencia. Como vimos en la subsección anterior, este se traduce en que los colegios manifiestan una sensibilidad al precio menor que la deseable desde la perspectiva de los apoderados, quienes incurren en el costo de los textos. Un segundo factor se relaciona con *costos de búsqueda* presentes en el sector de textos escolares. Este tipo de fricción de mercado se manifiesta cuando resulta costoso evaluar una alternativa, y se traduce en que los agentes no realicen una evaluación exhaustiva de todas las disponibles. Tales costos, se demuestra, redundan en mercados con concentraciones superiores a las que se observarían si estos pudiesen ser reducidos¹²¹.
356. En la presente subsección revisamos algunos elementos que apuntan a la presencia de tales costos. Partimos revisando la calidad de los textos desarrollados por el MINEDUC, y los potenciales ahorros que implicarían para colegios que decidiesen trabajar con estos. Concluimos destacando algunos hechos adicionales que permiten pensar que en este mercado existen costos de búsqueda innecesariamente elevados.

Una alternativa de calidad sustancialmente similar

357. Según lo concluido en los estudios realizados por Sylvia Eyzaguirre y Grupo Educativo¹²², los productos del mercado privado (analizado los componentes equivalentes al Paquete

¹²¹ Brynjolfsson, Erik, Yu (Jeffrey) Hu, and Duncan Simester. 2011. "Goodbye Pareto Principle, Hello Long Tail: The Effect of Search Costs on the Concentration of Product Sales." *Management Science* 57 (8): 1373–86.

¹²² Para mayor detalle, véase Anexo B y Anexo C, respectivamente.

Estándar) de las editoriales que actualmente tienen mayor relevancia en el mercado privado, son sustancialmente similares a los textos desarrollados para el MINEDUC.

358. Por un lado, el estudio realizado por Sylvia Eyzaguirre compara textos escolares de matemática de 6° básico utilizados tanto en establecimientos públicos como en el mercado privado. En éste, la autora observa que

“...los distintos textos responden de forma similar a los requisitos establecidos en las Bases Curriculares, compartiendo las fortalezas y debilidades.”¹²³

por lo que, en términos de contenidos, no existen diferencias entre los textos de ambos mercados.

359. La autora, además, realiza un análisis más detallado de los textos, donde el texto público destaca por sobre sus pares privados en cuanto al diseño, gráfica, y estructura interna para el aprendizaje, mientras que los textos del mercado privado sobresalen marginalmente en el número de páginas del texto, impresión y empaste y disponibilidad de recursos digitales complementarios.

360. Por otro lado, el estudio confeccionado por Grupo Educativo, que analiza también textos de 6° básico pero de ciencias naturales y lenguaje y comunicación, concluye que para ambos textos del mercado público

“coinciden en que tanto la propuesta de sus contenidos como sus actividades didácticas están mejor logradas -en comparación a la oferta presentada en el mercado privado- ...”¹²⁴

mientras que los textos del mercado privado destacan en cuanto a su formato y diseño.

361. En conclusión, ambos estudios confirman que, los textos comercializados en el mercado privado superan marginalmente a los del mercado público en cuanto a los recursos digitales complementarios disponibles para el aprendizaje. Por otro lado, estos últimos son levemente superiores en cuanto al contenido y método de aprendizaje que sus pares de la industria privada. Así, si bien existen diferencias marginales entre los componentes del Paquete Estándar comercializado en el segmento privado y el del MINEDUC, ambos son sustancialmente similares.

Una alternativa de costo considerablemente menor

362. A diferencia del ítem calidad, el precio entre las alternativas comercializadas en ambos mercados sí es un factor diferenciador entre los productos, siendo el valor del texto del mercado público considerablemente menor que el del texto que se vende en el mercado privado. En efecto, los textos que ya pasaron por el proceso de licitación pueden ser comercializados en el segmento privado del mercado, toda vez que es un derecho de las

¹²³ Anexo C 17.

¹²⁴ Anexo B 22.

editoriales confirme a las mismas bases de licitación del MINEDUC, por lo que existe espacio para una oferta de productos de más bajo costo en dicho mercado.

363. Dado que las editoriales que produjeron textos para el mercado público ya incurrieron en el costo de desarrollo del ítem, éstas solo necesitarían incurrir en costos de venta directa, impresión y distribución para ingresar al mercado privado.
364. Este tipo de texto reformulado para el mercado privado no requeriría de una serie de costos que sí contemplan los textos desarrollados exclusivamente para este mercado. En particular, hay tres tipos de gastos que realizan las editoriales actualmente que no tendrían necesidad de ejecutarse. Éstos son: (i) el costo de desarrollar el texto; (ii) los costos comerciales y de fuerza de ventas; y (iii) el margen de ganancia que aplican los distribuidores minoristas al producto final.
365. Por un lado, las editoriales ya incurrieron en los gastos de crear el texto escolar, por lo que ese 10% que representa dicho gasto no debiera sumarse al precio de venta final del texto reformulado. Por otro, dado que la calidad del texto y sus objetivos transversales de aprendizaje (los atributos más valorado) ya fueron certificados por el MINEDUC, los esfuerzos que realizan las editoriales para promocionar sus textos a los colegios no debiesen ser tan intensos. Luego, el precio de lista del texto podría reducirse en hasta un 30% adicional. Finalmente, si los colegios deciden adquirir los textos mediante una venta directa por parte de las editoriales, los apoderados se ahorrarían además el margen de ganancia de 25% que imponen los distribuidores minoristas a los textos.
366. Por lo tanto, la no ejecución de estas partidas de costos reduciría el precio final del texto reformulado en aproximadamente 70%, incluso luego de considerar el margen de ganancia promedio que las editoriales del mercado privado aplican a sus productos.
367. Para ejemplificar lo que sería este ahorro en términos monetarios, se procedió a buscar el texto curricular más barato comercializado por principales editoriales del mercado privado entre 2017 y 2018, y compararlo con lo que sería su precio de provenir éste de un proceso de licitación del mercado público. El precio de lista de este texto de mínimo valor (neto de IVA) es igual a \$24.104 (en pesos 2019). Si a éste le descontamos las partidas de costos enumeradas en el párrafo anterior y le sumamos el margen de ganancia promedio aplicado por las editoriales, dicho precio baja a \$6.771, lo que representa un ahorro neto de \$17.333 de provenir este texto de un proceso de licitación pública.
368. Esta diferencia significativa en el precio de los textos, tiene el potencial de generar importantes ahorros para apoderados y colegios. A modo ilustrativo, a continuación, se calcula el ahorro que significa la diferencia de precios descrita en el párrafo precedente, a nivel de la industria, para las familias, y a nivel de colegios.
369. Para obtener el impacto a nivel de industria, el ahorro por texto calculado anteriormente (\$17.333) se multiplica por el número aproximado de textos que se transan en el mercado privado (700.000 en 2017), magnitud obtenida a partir de las unidades vendidas que fueron reportadas por las editoriales oficiadas.
370. Ahora bien, según la Encuesta FNE, los establecimientos privados que estarían dispuestos a adquirir textos “públicos” reformulados para el mercado privado representan un 75% del total de los colegios de este mercado. Sin embargo, es posible que esa demanda potencial

no se manifieste en su totalidad de admitirse la oferta de textos del MINEDUC en el segmento privado. Es por esto que se desagregó el ahorro potencial a nivel de industria para niveles menores, intermedios y altos de adhesión (10%, 40% y 75%, respectivamente), para así ver cómo variaría el ahorro para distintos niveles de demanda. La Tabla 14 describe los resultados de este ejercicio.

Tabla 14: Ahorro por inclusión de textos MINEDUC al mercado privado, a nivel de industria¹²⁵

Colegios Adscritos	Ahorro por Industria (MM USD, 2019)
10%	2
40%	7
75%	14

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINEDUC y editoriales.

371. En ésta podemos observar que, si solo un 10% del total de colegios privados decide utilizar textos originados del mercado público, a nivel de industria existiría un ahorro anual en la compra de textos del estudiante cercano a los 2 millones de dólares. Luego, de existir un 40% de adhesión a esta medida por parte de los establecimientos privados, dicho nivel de ahorro alcanzaría una cifra cercana a los 7 millones de dólares al año. Finalmente, si se manifiesta toda la demanda potencial mencionada anteriormente, el ahorro anual en compras de textos del estudiante alcanzaría una cifra cercana a los 14 millones de dólares.
372. Para cuantificar el ahorro por hogar, se toma a modo de ejemplo un núcleo familiar con uno, dos, o tres hijos. Para efectos del cálculo, en primer lugar se calcula el ahorro unitario por texto (\$17.333) y se multiplica el número de libros curriculares que utiliza un estudiante promedio al año (5). Finalmente, se multiplica dicho valor por el número de hijos en edad escolar, para así para obtener el ahorro a nivel de familia. Este análisis asume que dichos textos fueron adquiridos nuevos, por lo que no considera la compra de libros usados o la reutilización o el préstamo de éstos. Los resultados de dicho ejercicio se muestran en la Tabla 15.

Tabla 15: Ahorro por inclusión de textos MINEDUC al mercado privado, a nivel de familia

Número de Hijos	Ahorro por Familia (\$):
1	86.668
2	173.336
3	260.003

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINEDUC y editoriales.

373. En dicha tabla se puede apreciar que existe un ahorro anual de aproximadamente de \$87.000 por hijo, ahorro que en una familia con dos o tres hijos aumenta a \$173.000 o

¹²⁵ Nota: Ahorro por canal se define como la diferencia entre el precio (neto de IVA) del texto de menor valor de entre las editoriales A y B, y el precio promedio del texto del sector público para el año 2017. Dicho monto se multiplica por tanto el número mínimo de textos que utiliza un alumno anualmente como también por el número de alumnos y colegios que tiene el sistema privado. Tipo de cambio utilizado: 667,8 pesos por dólar. Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINEDUC y editoriales.

\$260.000 respectivamente, en caso de que el establecimiento educacional de dichos hijos permita la inclusión de textos adaptados desde el mercado público.

374. Finalmente, podemos realizar este análisis para el otro actor involucrado en esta política: los establecimientos educacionales. A nivel de colegio, el ahorro por canal se mide considerando el ahorro por texto (\$17.333) multiplicado por la cantidad de textos que un estudiante utiliza anualmente (5) lo cual, a su vez, se multiplica por el número de alumnos promedio del establecimiento representativo (726)¹²⁶. Nuevamente, este cálculo solo considera que los textos fueron adquiridos nuevos, y que éstos no fueron reutilizados o comprados usados. Los resultados de este ejercicio se presentan en la Tabla 16.

Tabla 16: Ahorro por inclusión de textos MINEDUC al mercado privado, a nivel de colegio

Promedio de Alumnos	Ahorro por Colegio (MM\$):
726	63

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINEDUC y editoriales
Nota: El número de alumnos promedio se calculó encuestando a colegios privados que utilizan textos escolares no propios.

375. Aquí podemos ver que, los apoderados de un colegio privado representativo -el cual tiene en promedio 726 alumnos según el muestro aleatorio simple realizado para efectos de este estudio- ahorran en conjunto alrededor de 63 millones de pesos al año si éstos adquirieran nuevos los textos del mercado público reformulados para el mercado.
376. Recordemos, nuevamente, que los montos de ahorro explicitados en las Tablas 15, 16 y 17 representan el ahorro mínimo, ya que consideramos el texto de menor valor ofrecido en el mercado privado, por lo que dichos montos aumentarían considerablemente si se corrigen por el valor efectivo de cada texto curricular comercializado en dicho mercado.

Costos de búsqueda innecesariamente elevados explican la actual concentración

377. Como vemos, los textos que han aprobado la etapa técnica de las licitaciones del MINEDUC deberían representar una alternativa atractiva para los colegios. Su potencial bajo costo, en combinación con su calidad similar a los productos que predominan en este segmento, debiese otorgarles una buena posición. Sin embargo, su penetración es insignificante sino nula en el mercado privado. Si bien una hipótesis de gustos heterogéneos podría explicar este resultado, ésta resulta menos plausible cuando, como se observa en la Subsección IV.B.iii, un 75% de los colegios declaran estar dispuestos a usar los textos del MINEDUC.
378. Posiblemente exista desconocimiento por parte de los colegios de que tales libros son en principio una alternativa plausible. Un hecho que resulta aún más probable cuando se considera que gran parte de los colegios no realizan una búsqueda sistemática de todas las alternativas disponibles en el mercado. Según nuestra encuesta, cerca de un tercio considera dos o menos alternativas, y un 56% compara entre 3 y 4. Además, sobre un 54% declara que considera como alternativas válidas las de editoriales que visitan o envían

¹²⁶ Este promedio considera a los colegios que adquieren sus textos en el mercado privado. Se excluyen los establecimientos que no usan textos, o los que confeccionan sus propios ejemplares.

muestras al colegio. Por otro lado, la mayor parte de los colegios no cuentan con protocolos formales de elección de libros. Según la encuesta, sólo un 7% declara tenerlo por escrito. Sorprendentemente, de este 7% sólo un 60% es efectivamente un protocolo¹²⁷. Así, del total de colegios, solamente un porcentaje menor regula formalmente la manera en la cual selecciona los libros de textos que requiere a los apoderados.

379. Esta evidencia sugiere que en efecto es costoso para los colegios comparar todas las alternativas en el mercado. Una minoría cuenta con un procedimiento formal, y gran parte requiere el apoyo de las editoriales en este proceso. Por otro lado, puede que las editoriales, sobre todo las pequeñas, desconozcan que los colegios estarían dispuestos a seleccionar los libros con las que éstas hayan participado en la licitación del MINEDUC.
380. Dada la realidad tecnológica actual, resulta insostenible e inexplicable que los costos de búsqueda presentes en el mercado no sean menores. Una plataforma web donde se informe de la calidad y precio de los libros, y que además provea muestras de éstos, podría facilitar considerablemente el trabajo de selección que realizan los colegios¹²⁸. Es muy probable que la ausencia de una explique, al menos parcialmente, el equilibrio actual en el mercado privado de textos escolares¹²⁹.

iii. Prácticas que debilitan los mercados de segunda mano

381. El libro de texto, además de ser un bien de confianza, puede clasificarse como un bien durable. Autos, electrodomésticos, muebles, equipamiento deportivo, así como los textos escolares, todos son bienes durables. Una vez adquiridos, el consumidor puede utilizarlos en múltiples oportunidades, derivando una utilidad del bien en cada ocasión.
382. Un productor de bienes durables, además de competir con otros oferentes de bienes similares, enfrenta la competencia de productos usados. Este último tipo de rivalidad hace que, incluso en el caso monopolístico, el productor no pueda ejercer todo el poder de mercado que podría, de producir bienes no durables. Uno de los argumentos clásicos es el que esgrime Ronald Coase¹³⁰. El autor sugiere que lo anterior ocurre debido a la imposibilidad que tiene el productor de mantener una estrategia de precios o producción consistente en el tiempo, lo que en la literatura económica se ha denominado como inconsistencia temporal¹³¹. Esta imposibilidad surge por la naturaleza imperecedera del bien. Como el productor pierde el control futuro de los productos que vende hoy (dado que emergen

¹²⁷ Llegamos a esta conclusión al analizar los protocolos que se les pidió adjuntar a la encuesta a aquellos colegios que declararon tener uno por escrito.

¹²⁸ Brynjolfsson, Erik, y Michael D. Smith. «Frictionless Commerce? A Comparison of Internet and Conventional Retailers». *Management Science* 46, n.º 4 (1 de abril de 2000): 563-85.

¹²⁹ Brynjolfsson, Erik, Yu (Jeffrey) Hu, y Duncan Simester. «Goodbye Pareto Principle, Hello Long Tail: The Effect of Search Costs on the Concentration of Product Sales». *Management Science* 57, n.º 8 (24 de junio de 2011): 1373-86.

¹³⁰ Coase, R. H. 1972. "Durability and Monopoly." *The Journal of Law and Economics* 15 (1): 143-49.

¹³¹ Véase, por ejemplo, Waldman, Michael. «Durable Goods Theory for Real World Markets». *Journal of Economic Perspectives* 17, n.º 1 (marzo de 2003): 131-54.

mercados de segunda mano), éste no puede decidir ni los precios ni la cantidad futura de su segmento de mercado. Esto a su vez es anticipado por los consumidores, quienes como resultado tienen una menor disponibilidad a pagar por productos nuevos.

383. La existencia del fenómeno de inconsistencia temporal genera incentivos para que el productor implemente estrategias que le permitan ser creíblemente consistente en el tiempo. Bulow¹³² muestra que arrendar en vez de vender es una de estas estrategias y, en un trabajo posterior¹³³, que reducir la duración del bien también es una herramienta efectiva. De manera importante, ambas estrategias logran debilitar los mercados de segunda mano.
384. Incluso en ausencia del fenómeno de inconsistencia temporal, un productor de bienes durables tiene incentivos a debilitar los mercados de segunda mano. Esto simplemente porque los bienes que se transan en tales mercados son sustitutos imperfectos de los productos nuevos y, por lo tanto, disciplinan los precios de estos últimos¹³⁴. Similar al caso en que existe inconsistencia temporal, el productor podrá recurrir a estrategias que disminuyan el stock de unidades usadas. Además, podrá intentar diferenciar las unidades nuevas de las usadas, de manera que estas últimas sean percibidas como de calidad inferior.
385. Un caso que frecuentemente se cita como ejemplo de mercado donde se observan esfuerzos por debilitar mercados de segunda mano, es el mercado de libros de texto universitarios¹³⁵. De manera importante, existen estudios empíricos que le da sustento a esta tesis^{136,137}. Usando datos del mercado de texto universitarios de Estados Unidos en el periodo 1996-2000, Iizuka¹³⁸ investiga su validez. El autor estudia las decisiones de introducción de nuevas ediciones por parte de las editoriales, enfocándose en cómo éstas varían en función de la intensidad de competencia entre libros nuevos y libros usados. El estudio documenta que las editoriales incrementan la frecuencia de introducción de nuevas ediciones cuando la participación de mercado de los libros usados crece. Por otra parte,

¹³² Bulow, Jeremy I. 1982. "Durable-Goods Monopolists." *Journal of Political Economy* 90 (2): 314–32.

¹³³ Bulow, Jeremy. 1986. "An Economic Theory of Planned Obsolescence." *The Quarterly Journal of Economics* 101 (4): 729–49.

¹³⁴ Varios autores realizan esta observación, incluyendo citar (Waldman 1996^a, 1997; Fudenberg and Tirole, 1998; Hendel and Lizzeri, 1999a)

¹³⁵ Véase, por ejemplo, Waldman, Michael. «Durable Goods Theory for Real World Markets». *Journal of Economic Perspectives* 17, n.º 1 (marzo de 2003): 131-54, y Belleflamme, Paul, and Martin Peitz. 2010. "Industrial Organization." *Markets and Strategies*. (pp. 243-255).

¹³⁶ Iizuka, Toshiaki. 2007. "An Empirical Analysis of Planned Obsolescence." *Journal of Economics & Management Strategy* 16 (1): 191–226.

¹³⁷ Peterson, Jonathan R. 2014. "Optimal Durability vs. Planned Obsolescence in the Textbook Market." SSRN Scholarly Paper ID 2630503. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2630503>.

¹³⁸ Iizuka, Toshiaki. 2007. "An Empirical Analysis of Planned Obsolescence." *Journal of Economics & Management Strategy* 16 (1): 191–226.

Peterson¹³⁹ estudia como tres modelos teóricos se ajustan a hechos estilizados del mercado de textos escolares. En concreto, el autor contrasta las predicciones de un modelo con inconsistencia temporal, uno donde el productor busca diferenciar la calidad de los bienes nuevos y usados, y un tercero donde la duración que selecciona el productor es óptima desde la perspectiva del bienestar. El autor encuentra que el modelo donde el productor busca diferenciar la calidad de bienes nuevos y usados se ajusta mejor a los hechos estilizados que observa en el mercado.

El caso de los textos escolares en Chile

386. Aplicando la teoría anterior al caso de los textos escolares, vemos que actualmente hay dos mecanismos que presumiblemente están siendo usados para evitar la disipación de rentas producto de la existencia de los mercados secundarios. En primera instancia, hemos visto que en el mercado privado el texto escolar (bien durable, al menos para más de un año) se vende de manera conjunta con el texto de ejercicios (bien no durable, ya que una vez usado es esperable que los ejercicios queden resueltos). De esta forma, si se quiere acceder al texto de ejercicios, necesariamente habrá que acceder al mercado del texto escolar. Luego, la compra en el mercado secundario o de segunda mano para el texto escolar se ve fuertemente perjudicado, accediendo a este solo aquellos que no deseen comprar el texto de ejercicios.
387. La anterior técnica también está siendo aplicada al caso de los recursos digitales complementarios, tanto del alumno como del estudiante. Esto se logra al poner una fecha de caducidad a los recursos digitales, lo que corresponde, de acuerdo a la literatura, a cobrar una “renta” en lugar de vender el bien durable¹⁴⁰. Esto hace que, en la práctica, el recurso digital se transforme en un bien no durable. Luego, al atar este bien al texto escolar, se replica la situación descrita anteriormente respecto al texto de ejercicios.

¹³⁹ Peterson, Jonathan R. 2014. “Optimal Durability vs. Planned Obsolescence in the Textbook Market.” SSRN Scholarly Paper ID 2630503. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2630503>.

¹⁴⁰ Jeremy Bulow (n 132).

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A. Conclusiones generales

388. En el presente estudio se analiza el mercado de textos escolares. Este mercado puede dividirse en dos submercados que operan de manera distinta. Por un lado, uno público en que el Estado adquiere textos para alrededor del 92% del total de estudiantes del país a través de una licitación pública. Por otro, uno privado que entrega textos al número restante de estudiantes (8%), y que tiene la particularidad que es el establecimiento educacional el que decide qué texto comprar, mientras son los apoderados quienes soportan la carga económica de dicha decisión.
389. En cuanto al funcionamiento del mercado público, es posible concluir en general que el MINEDUC realiza compras que logran precios bajos y un producto que es de calidad sustancialmente similar al producto equivalente del mercado privado. Por otra parte, no obstante, se observa por medio de distintos análisis que la competencia en este mercado ha disminuido consistentemente en el tiempo.
390. Se identifican tres áreas generales que estarían impactando en esta baja consistente en la competencia. Un primer grupo de reglas que producirían este efecto se relaciona a los plazos y requerimientos técnicos de la licitación. En efecto, los limitados tiempos disponibles para el desarrollo del producto y para la impresión, estarían impactando tanto en la competencia por precio como por calidad del producto, mientras que algunos aspectos de los requerimientos técnicos de las licitaciones estarían perjudicando a aquellas editoriales con menos experiencia en el mercado.
391. Luego, la licitación conjunta de contenido e impresión -para la cual no se encuentra una justificación económica razonable- estaría también incidiendo en una competencia insuficiente, especialmente en el contenido. Finalmente, un tercer grupo de reglas estaría provocando riesgos e incertidumbres que impactarían en la entrada al mercado. Así, la política de reimpresión, por ejemplo, que entrega al Estado discrecionalmente el poder de reimprimir un texto podría estar causando que algunas editoriales -seguramente más adversas al riesgo y con menos experiencia- imputen el costo fijo de los textos a menos unidades que otras, causando que sus propuestas sean menos competitivas. Lo mismo ocurriría con la falta de una política pública de largo plazo de compra de textos escolares, lo que impactaría tanto en eficiencia como en la posibilidad que competidores puedan entrar al mercado.
392. Analizado el funcionamiento del mercado privado, puede destacarse como hecho de interés, que el producto disponible de las editoriales que agrupan la mayor parte del mercado no solo incluye el contenido del Paquete Estándar que licita el mercado público, sino que incluye -por defecto- una serie de otros bienes y servicios, cuyo beneficiario directo es el establecimiento educacional (el Paquete Estándar Extendido). Asimismo, se observa que la alta diferencia de precios de este mercado en comparación al público se explica, además de por tratarse de productos diferentes, por una serie de gastos en que incurren las editoriales en este mercado, que no existen en el público. Finalmente, en cuanto a la

competencia en el mercado, es posible afirmar que este es un mercado altamente concentrado en que existe baja sensibilidad al precio por parte de los colegios, existiendo evidencia que la competencia es por atributos distintos al precio, y en que tampoco se da una competencia por parte del mercado usado por existir prácticas que estarían impidiendo su desarrollo.

393. Dos razones principales estarían explicando la existencia de una competencia por atributos distintos al precio en este mercado. Por una parte, un problema de agencia que reduciría la sensibilidad al precio de los colegios (por no soportar la carga económica de su decisión), y por otra, la existencia de costos de búsqueda innecesariamente altos, lo que estaría explicando la bajísima o casi nula penetración de textos desarrollados para el mercado público especialmente.

B. Propuestas para el mercado público

394. En el mercado público, el problema principal que estaría causando una baja en la intensidad competitiva radicaría en diversas reglas de los procesos licitatorios que realiza el Estado. Por ello, se estima que la implementación de ciertas medidas por parte del MINEDUC, en el marco de las licitaciones, podrían ayudar a disminuir las barreras a la entrada en el mercado, lo que tendría como efecto incrementar la competencia en el mismo.

i. Modificación de plazos y requerimientos técnicos de la licitación

395. Una primera medida que estimamos debiera implementarse por parte del MINEDUC es aumentar de manera significativa el plazo en que se desarrolla la licitación. Como se documenta en el informe, el plazo destinado en las bases de licitación de solo 2 meses está muy por debajo del plazo que las editoriales declaran necesitar para cumplir con un adecuado desarrollo de un texto (siendo este entre 5 y 9 meses).
396. Aumentar el plazo traería una serie de beneficios. Por una parte, las editoriales tendrían más tiempo para trabajar en el desarrollo del producto, lo que debería traducirse en un aumento de calidad de los textos y en atraer a un mayor número de competidores que se sentirían con la capacidad de enfrentar a tiempo la licitación. Esto también permitiría una mayor eficiencia en el uso de recursos por parte de las mismas editoriales, puesto que podrían planificar de mejor manera el trabajo de la serie de especialistas con los que cuentan sus equipos, lo que podría redundar en menores precios.
397. Por otra parte, un mayor plazo para la impresión permitiría que competidores de todo el mundo pudieran participar, lo cual podría traducirse en ahorros en torno al 20% en este ítem (que es por lo demás donde se concentra la mayor parte del gasto en que incurren las editoriales).
398. En segundo lugar, sugerimos revisar las bases de licitación en relación a la indeterminación de una serie de factores que son evaluados y que, en caso de no cumplirlos, tienen como consecuencia la eliminación del participante del proceso licitatorio.

399. Cómo se anticipaba, este tipo de reglas y una interpretación muchas veces desconocida (o cambiante) de ellas podría impactar en una menor entrada de competidores. Un buen ejemplo de esto es el número de sesgos permitidos en una licitación. El concepto de sesgo no se encuentra acotado de manera clara, y la interpretación que se le otorga a ellos parece algo difícil de predecir.
400. Una alternativa, en caso de que ciertos parámetros considerados de importancia no puedan ser definidos con absoluta precisión, es generar instancias de aprendizaje dentro de la licitación. Es decir, permitir que los participantes puedan corregir hasta un número determinado (y mayor al actual) de errores que le podrían significar quedar fuera de competencia.

ii. Separación de licitación de contenido e impresión

401. Otro asunto que se considera de suma importancia implementar, es separar la licitación del contenido y de la impresión de los textos. Según se relataba, la licitación conjunta de ciertos bienes generalmente es eficiente en la medida que los bienes sean complementarios, cuestión que en este caso no estimamos se cumpla.
402. El realizar esta separación, se espera, traería una serie de beneficios. Por una parte, haría el camino más llano para la entrada de participantes que tengan especialidad en una de las dos partes de la licitación. Un ejemplo de ello sería una entidad con especialidad en creación de contenido que no participaba en las licitaciones por considerar que su experiencia en la impresión de los textos era insuficiente.
403. Adicionalmente, y con un enfoque en la eficiencia del proceso licitatorio, el Estado, al licitar la impresión de un volumen mucho mayor, podría acceder a mejores precios de los que acceden actualmente las editoriales.

iii. Reducción de riesgos e incertidumbres presentes en la licitación

404. Un último grupo de propuestas en el mercado público tiene como objeto reducir una serie de riesgos e incertidumbres que se encuentran en la licitación, y que estarían impactando en la intensidad competitiva del mercado.
405. Una primera propuesta apunta a que el MINEDUC establezca un número de reimpresiones fijo (o ninguna reimpresión si así quisiera), modificando la regla actual que es de carácter discrecional. Como se explica en el informe, la existencia de una regla discrecional genera incertidumbre en los participantes, y podría generar reacciones diversas de parte de los participantes, que podría impactar en la competitividad de las propuestas de unos u otros.
406. Así, esta regla podría estar beneficiando a las editoriales con menor aversión al riesgo, seguramente las de mayor trayectoria en el mercado que están en mejor posición de confiar en el ejercicio del derecho de reimpresión (o predecirlo). Estas, podrían repartir el costo fijo del desarrollo del texto considerando el total de reimpresiones, lo que redundaría en un costo fijo por unidad menor. En cambio, editoriales nuevas o con mayor aversión al riesgo,

repartirían el costo fijo del desarrollo del contenido en un menor número de unidades. Ello, significaría que su costo fijo por unidad sería mayor.

407. Una segunda propuesta, tiene como objeto generar incentivos para mitigar el impacto particular que tiene en este mercado el hecho que, para participar, deba desarrollarse completamente el producto, existiendo una probabilidad baja de adjudicarse un ítem de la licitación. Generar este tipo de incentivos, estimamos, incentivaría la participación de más actores, quienes verían mayores posibilidades de recuperar parte de los costos hundidos en que se debe incurrir para tratar de participar del mercado.
408. Para lograr lo anterior, consideramos que una opción es que el Ministerio publique de manera más atractiva y con mayor difusión los resultados de la licitación. La lógica detrás de esto, es que un texto que no gane la licitación, pero que, por ejemplo, tenga un puntaje de calidad muy similar al ganador, podría contar con una muy buena herramienta de marketing para comercializar su producto en el mercado privado. Ello también podría tener como resultado la participación de más competidores.
409. Finalmente, una propuesta levantada por muchos actores del mercado y también por Grupo Educativo (Anexo) A, que hacemos propia, es la necesidad de establecer una política pública, de largo plazo, de compra de textos escolares.
410. Cómo se ha explicado, el hecho que no exista una planificación plurianual en relación a qué textos se licitarán, impacta en hacer de este un mercado más incierto, lo que podría generar un desincentivo para nuevos participantes, y potencialmente podría hacer menos eficiente la operación de las editoriales presentes en el mercado.

C. Propuestas para el mercado privado

411. En el mercado privado, en tanto, las propuestas tienen como finalidad hacerse cargo de las tres áreas en que existirían obstáculos para el buen funcionamiento del mercado desde el punto de vista competitivo.

i. Disminuir los costos de agencia

412. Un problema central en este mercado, cómo se ha descrito extensamente, son dificultades derivadas del problema de agencia. Así, una primera propuesta apunta a realizar las acciones que sean necesarias para mitigar las ineficiencias derivadas del problema de agencia.
413. La mejor forma de resolver este problema es alinear los incentivos del principal con el agente, lo que se lograría satisfactoriamente si los textos escolares fueran un insumo más dentro del servicio educacional que los colegios particulares prestan. En este caso, el colegio buscaría el mejor equilibrio de precio y calidad de acuerdo a su proyecto educativo.
414. Una medida complementaria sería obligar a los colegios a rendir cuentas. Es decir, por cada uno de los recursos educacionales cuyo financiamiento externalicen, estos deben justificar su elección. Lo anterior implicaría dictar regulación que debiera incluir detalladamente qué

información se incluiría, y cómo el colegio debería entregarla a los apoderados. En cuanto a lo que deberían informar los colegios, esto debiera incluir al menos un informe que explique por qué se está eligiendo un texto en particular, qué otras alternativas existían en el mercado, porqué se está eligiendo un canal de distribución en particular (y cuál era la alternativa), y por cuanto tiempo se está tomando la decisión de contar con dicho título en el colegio. En este caso, sería también recomendable que los colegios informen a potenciales apoderados de la carga económica adicional que estos recursos representan. El detalle de esta medida se presenta en la siguiente sección.

415. Con este tipo de medidas sería esperable, por ejemplo, que los colegios actúen como agrupador de demanda de los apoderados para así al menos acceder a un descuento que sería equivalente a la comisión que se le paga a un intermediario (ahorrándose además tiempo a los apoderados).
416. Estas medidas podrían ayudar a eliminar o disminuir el costo de agencia al alinear de mejor manera las preferencias del principal con los del agente. Ello generaría seguramente una mayor competencia en precios y menor competencia en otras variables (que podrían atraer más al colegio que a los apoderados).

ii. Sistema de Información y Rendición de Cuentas

417. Otro de los problemas detectados es el alto costo de búsqueda que tendrían los colegios para conocer las alternativas existentes en el mercado. Esto estaría ocasionando que solo las editoriales con una fuerza de venta considerable puedan penetrar en el mercado, y ello a su vez estaría operando como una barrera a la entrada de posibles nuevos competidores. Un ejemplo paradigmático de este fenómeno se encuentra en las editoriales que participan de la licitación del MINEDUC, y que, de no adjudicarse su proyecto, pierden totalmente su inversión siendo que existe otro canal (el privado) dónde podrían comercializar este producto.
418. Una solución al problema descrito es disminuir los costos de búsqueda para los colegios, esto es, generar un mecanismo que facilite la comercialización de textos, especialmente de aquellos ya calificados por el MINEDUC (es decir, que participaron de una licitación) en el mercado privado. El que se ilustra en el presente documento, involucra dos instrumentos: una plataforma online de promoción de textos escolares y una circular de rendición de cuentas de parte de los establecimientos hacia los apoderados.
419. Además de facilitar la comercialización de textos -especialmente de aquellos ya calificados por el MINEDUC-, el presente mecanismo logra otros tres objetivos importantes. Primero, genera incentivos adicionales para participar en las licitaciones del sector público. Tal como se observa en la Sección V.C.i, el número de participantes por ítem licitado ha ido disminuyendo en el tiempo. En caso de implementarse el presente mecanismo, todas las editoriales que participen en la licitación, y que obtengan un puntaje técnico sobre el mínimo, tendrán al menos una vitrina asegurada para su producto en el mercado privado.
420. Segundo, se espera que el mecanismo facilite la formación de un precio competitivo en el mercado privado, especialmente por la vitrina que se le entregaría a los textos cualificados

por el MINEDUC. Este objetivo es relevante pues combinado con los anteriores dinamizaría la competencia en precios en este segmento.

421. Por último, el mecanismo logra implementar una rendición de cuentas oportuna y efectiva por parte de los colegios hacia los apoderados. La revisión de evidencia empírica de mercados con características similares al de textos escolares, junto con el análisis de los hechos estilizados reflejados en la encuesta realizada a los colegios, sugiere que los establecimientos educacionales no son sensibles al precio. Luego, una manera de contrarrestar esta baja sensibilidad es haciendo explícita una referencia de precio para los apoderados. El colegio sabe que al momento de rendir cuentas deberá justificar adecuadamente su elección de textos escolares ante apoderados informados con respecto a las alternativas más económicas que presenta el mercado. Esta medida, por tanto, pretende aumentar la sensibilidad que tienen los colegios con respecto al precio de los textos.
422. Los detalles de ambas propuestas de promoción y rendición de cuentas se presentan a continuación.

Plataforma Web de Textos Escolares

423. Para mejorar la visibilidad de los textos escolares en el mercado privado, se propone que el Estado cree una plataforma o sistema online que ayude a reducir los costos de búsqueda de textos para cada asignatura y nivel, tanto para colegios como para apoderados. Al menos, la plataforma debería informar sobre la disponibilidad del texto en el mercado privado, la calidad y el precio de los textos, destacando especialmente si ellos fueron aprobados técnicamente en el contexto de una licitación del MINEDUC. Para esto es importante destacar que se consideraría no solo la licitación el año del MINEDUC sino que las pasadas en que se hayan evaluado textos aún vigentes curricularmente.
424. Idealmente, esta plataforma debería permitir la participación de todos los textos curriculares que las editoriales operando en el segmento privado desearan incluir. Adicionalmente, la plataforma debiese facilitar el acceso al contenido del texto (una muestra), posibilitando de esta forma una inspección más detallada del mismo.
425. La Tabla 17 ilustra como podría ser la interfaz principal de la plataforma. Es importante destacar que, si bien la calidad que se informaría en la plataforma se relaciona con la evaluación que el MINEDUC haya realizado de los textos, el precio no se relaciona con el ofertado en la licitación. El precio en esta interfaz sería informado por las editoriales que desearan ser una alternativa en el mercado privado.

Tabla 17: Diseño Propuesto para Catálogo Online de Textos Escolares

Asignatura:	Nivel:
▼ Matemática	▼ 4to. Básico

Editorial	Precio	Calificación MINEDUC	Otras Variables	Muestra
A	\$6.000		...	
B	\$13.000		...	
C	\$25.000		...	

Calificación MINEDUC: Verde (Aprobado), Rojo (Rechazado), Gris (No Evaluado).

450. Es importante que la plataforma sea instrumental para la formación de un precio competitivo en el segmento privado. Si bien existen varias alternativas que lograrían este objetivo, para fijar ideas, se esboza una concreta. Esta consiste en requerir a las editoriales interesadas en aparecer en la plataforma, que informen el precio máximo que cobrarán en el mercado privado. La plataforma debería mostrar los títulos empezando por el texto más barato y finalizando con el de mayor precio.
451. Por último, se recomienda que la información de esta plataforma se utilice de manera automática en la circular de rendición de cuentas que se explica a continuación. Esto resulta lógico, dado que la misma dispondrá de información crucial para que este instrumento cumpla su finalidad de manera efectiva.

Circular Informativa de Colegios a Apoderados

452. La circular de rendición de cuentas es el segundo instrumento que compone el mecanismo propuesto. Esta se debería ser entregada a los apoderados en conjunto con la lista de útiles que se les solicita a los apoderados y su cumplimiento debiese ser fiscalizado por el Estado. Su objetivo principal es reducir la baja sensibilidad al precio observada en los colegios. Un objetivo secundario sería contribuir a la formación de un precio competitivo en el segmento privado.
453. Para conseguir el primer objetivo, al menos la circular debería hacer explícito el gasto adicional que debe incurrir un apoderado dada la elección de textos del colegio. Además, debería informar a los apoderados los motivos que esgrime el colegio para justificar tal elección.
454. Para realizar el cálculo del monto adicional gastado, la circular podría utilizar como texto de referencia aquél que la plataforma registre como más económica, con la aprobación del MINEDUC. Esto además contribuiría a la formación de un precio competitivo en el segmento de textos aprobados por el MINEDUC. Esto puesto que aparecer en la circular como la referencia más económica implica un importante nivel de exposición para la editorial que lo consiga.
455. A modo ilustrativo, a continuación, se presenta un prototipo.

Figura 5: Prototipo Informe Elección de Textos Escolares

Colegio N°1 de San Fernando

7mo. Básico

INFORME DE ELECCIÓN DE TEXTOS ESCOLARES

I. Análisis Agregado

El Colegio, luego de un proceso llevado a cabo por la dirección y sus profesores, ha escogido los siguientes textos escolares para las asignaturas curriculares determinadas por el Ministerio de Educación:

Asignatura	Editorial	Precio	Canal de Venta
Lenguaje	Editorial B	\$35.000	Librería 1
Matemática	Editorial D	\$37.000	Venta en Colegio
Ciencias Sociales	Editorial A	\$36.000	Librería 2
Ciencias Naturales	Editorial B	\$38.000	Supermercado 1
Inglés	Editorial A	\$34.000	Venta en Colegio

El gráfico que se presenta a continuación muestra la diferencia entre el gasto monetario en que debe incurrir usted para la compra de estos textos, y la alternativa de menor costo distribuida directamente al colegio (canal más económico en 20% a 25%):



II. Análisis por Asignatura

En esta sección se presenta, para cada asignatura: el texto escogido por el colegio, su alternativa más económica, y la justificación entregada por el colegio.

Un catálogo completo de los textos disponibles para cada asignatura, comparada con la alternativa más económica se encuentra disponible en www.catalogotextos.cl.

1.- Lenguaje

Las características generales de la opción más económica y la escogida por el colegio son:

Opción	Precio	Editorial	Calificación MINEDUC	Muestra
Más Económica	\$7.000	C		
Elegida por colegio	\$35.000	B		
Gasto Adicional:	\$28.000	-	-	-

Calificación MINEDUC: Verde (Aprobada), Rojo (No aprobada), Gris (No evaluada).

El Colegio escogió el texto de la Editorial B por sobre las otras opciones de textos basándose en los siguientes criterios: (1) enfoque de enseñanza; (2) metodología; (3) diseño; y (4) canal de distribución.

Justificación sobre enfoque: _____

Justificación sobre metodología: _____

Justificación sobre diseño: _____

Justificación sobre canal de distribución: _____

iii. Medidas que apunten a fortalecer el mercado de textos usados

456. Finalmente, sugerimos eliminar las prácticas que debiliten los mercados de textos curriculares de segunda mano y, en general, de recursos educacionales que puedan ser clasificados como bienes durables. Esta recomendación se puede descomponer en tres más concretas. Así, proponemos que las editoriales vendan bienes o servicios que no son durables (como guías de ejercicios) de manera separada de aquellos que sí lo son (cómo el texto del estudiante). Otro caso es el de los servicios de capacitación y seminarios. Las editoriales deberían proveer estos servicios por separado de los libros de texto. En la misma línea, también recomendamos que las editoriales eliminen claves de plazo definido para sus recursos digitales complementarios. Finalmente, también recomendamos que las editoriales informen a los colegios sobre cada una de las actualizaciones que realicen en sus libros de texto, sean estas reimpressiones, nuevas ediciones, y nuevos proyectos

educativos. El formato en el cual estas actualizaciones son informadas deberá ser estándar, y definido por la autoridad.

457. Todo lo anterior permitirá que los productos nuevos de las editoriales enfrenten competencia de productos usados, competencia que hoy no ocurre por las referidas restricciones impuestas por las mismas editoriales.

D. Impacto de las recomendaciones realizadas

458. Una de las fuentes de ahorro que surgen de las reformas propuestas en este informe es el menor gasto en impresión que tendrían las editoriales que participen de licitaciones del Estado. Actualmente este gasto representa, en promedio, alrededor de un 74% del costo final del texto del mercado público. Según la información recabada durante el estudio, en caso de aumentarse los tiempos para llevar a cabo la impresión, el costo de impresión podría verse reducido entre un 20% y 30%, dado que éstas podrán, con el debido tiempo, buscar alternativas más económicas a nivel mundial. En términos agregados, esta reducción en los costos se traduce en un ahorro para la industria, de entre 3,6 y 5,4 millones de dólares al año.
459. Por otro lado, la reforma al sistema de licitaciones permitiría un mayor ahorro mediante una mayor competencia y eficiencia entre las editoriales que participen de éstas. La extensión de los tiempos para el desarrollo de los textos y su posterior impresión, junto a la posibilidad de vender el producto en el mercado privado, ayuda a que las editoriales tengan menor riesgo de competir en los concursos públicos, lo que incentiva su participación en éstos y les permite incurrir en menos gastos de desarrollo e impresión. Como consecuencia de lo anterior, las editoriales podrán ofrecer menores precios en las licitaciones, lo que lleva a que el costo final de los textos del mercado público sea menor, produciendo así un menor gasto para el Estado.
460. Estas medidas no solo contribuyen a que el precio final del texto escolar sea menor, sino que también permite que las editoriales puedan desarrollar con más tiempo y recursos el contenido y diseño de los textos, lo que debería repercutir positivamente en la calidad final de éstos en el mediano y largo plazo.
461. La implementación de las medidas propuestas para el mercado privado debiera incrementar la competencia en precio que actualmente se observa en el sector. Además, es esperable que se incremente el número de alternativas, en particular, mejorando la participación de aquellas correspondientes a textos desarrollados para el MINEDUC. En el presente apartado, calculamos el impacto del segundo efecto para aquellos colegios que prefieran las alternativas desarrolladas en el contexto de las licitaciones del Ministerio.
462. Así, los ahorros totales para la industria dependerán de cuántos colegios decidan utilizar dichos textos. De los colegios privados encuestados para efectos de este estudio, un 75% de ellos reportó que estaría dispuesto a usar tales textos. Si todos éstos prefiriesen tales textos, el ahorro sería de al menos 14 millones de dólares anuales. Estimaciones más conservadoras, donde sólo un 40 y 10 por ciento de los colegios prefiere los textos

desarrollados en las licitaciones, el ahorro neto para la industria sería de 7 y 2 millones de dólares anuales, respectivamente¹⁴¹.

463. Si desagregamos este ahorro a nivel de familia, observamos que un hogar con un hijo ahorraría aproximadamente \$86.000 al año en sus gastos de textos escolares nuevos, mientras que familias con dos o tres hijos en edad escolar tendrían un ahorro anual de \$173.000 o \$260.000, respectivamente.
464. Finalmente, si cuantificamos el ahorro anual por colegio privado, observamos que un establecimiento promedio tiene 726 alumnos, lo que se traduce en un ahorro anual de 63 millones de pesos para el colegio.
465. Considerando lo anterior, se observa que los actores que participan de la industria de textos escolares podrían experimentar un ahorro que fluctuaría entre 5,6 y 19,4 millones de dólares al año.

SEBASTIÁN CASTRO Q.
JEFE DIVISIÓN ESTUDIOS DE MERCADO

¹⁴¹ La metodología que se utilizó para la obtención de este ahorro se explica a continuación. En primer lugar, se usó como referencia el texto más barato perteneciente a los catálogos de las editoriales que operan en este mercado. Luego, el ahorro por texto se calculó utilizando la diferencia entre el precio de lista de dicho texto y el precio que este mismo tendría excluyendo los costos comerciales, de ventas, y el margen que les suman los distribuidores minoristas. Luego, ese ahorro unitario se multiplicó por el número de unidades vendidas que reportaron las editoriales para 2017. Finalmente, a esa medida de ahorro total se le pondera por el porcentaje de colegios que estarían dispuestos a usar textos públicos (10%, 40%, 75%). Para una explicación más detallada, véase el segundo título de la Subsección VI.B.ii.

BIBLIOGRAFÍA

Admati A, 'The Informational Role of Prices: A Review Essay' (1991) Vol. 28, No. 2, Journal of Monetary Economics.

Balafoutas L y otros, 'What Drives Taxi Drivers? A Field Experiment on Fraud in a Market for Credence Goods' (2013) Vol. 80, No. 3, Review of Economic Studies.

Biblioteca Nacional de Chile 'Inicios de la instrucción primaria en Chile (1840-1920)' (*Memoria Chilena*) <<http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-3565.html#presentacion>> consultado 23/01/2019.

Castro-Paredes M, '*Política, Educación y Territorio en Chile (1950 - 2010). De las acciones colectivas a las acciones del mercado.*' (2012) Vol. 15, No. 1, Educación y Educadores.

Chakraborty I, 'Bundling decisions for selling multiple objects' (1999) Vol. 13, No. 3, Economic Theory.

Collard F y otros, 'Ambiguity and the Historical Equity Premium' (2018) Vol. 9, No. 2, Quantitative Economics.

Damodaran A, 'Enterprise Value Multiples by Sector (US)' (*Damodaran Online*, enero 2019) <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/vebitda.html> consultado 26/02/2019.

Darby M y Karni E, 'Free Competition and the Optimal Amount of Fraud' (1973) Vol. 16, No. 1, Journal of Law and Economics.

Donoso Romo A y Donoso Diaz A, '*Las discusiones educacionales en el Chile del Centenario*' (2010) Vol. 36 No.2. Estud. pedagóg. <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07052010000200017&lng=es&nrm=iso> consultado 26/02/2019.

Douglas G y Miller J, 'Quality Competition, Industry Equilibrium and Efficiency in the Price-Constrained Airline Market' (1974) Vol. 64, No. 4, American Economic Review.

Dulleck U, Kerschbamer R, Sutter M, 'The Economics of Credence Goods: An Experiment on the Role of Liability, Verifiability, Reputation, and Competition' (2011) Vol. 101, No. 2, American Economic Review.

Epstein A y Ketcham J, 'Information Technology and Agency in Physicians' Prescribing Decisions' (2014) Vol. 45, No. 2, RAND Journal of Economics.

Esó P y White L, 'Precautionary Bidding in Auctions' (2004) Vol. 72, No. 1, Econometrica.

Estudios y consultorías Focus, 'Recursos Digitales y su impacto en el proceso de enseñanza y aprendizaje: Informe final.' (Encargado por MINEDUC y PNUD, Chile: A. Delgado, B. Veloso, N. Olmos, M. Villafaena, J. Subercaseaux, A. Vicuña, M. Sánchez, 2017).

Fontaine L y Eyzaguirre B, '*Por qué es importante el texto escolar*' (1997) No. 68, Revista Estudios Públicos.

Gentry M y otros, *Structural Econometrics of Auctions: A review* (Now Publishers 2018).

Greenwald B y Stiglitz J, 'Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets' (1986) Vol. 101, No. 2, The Quarterly Journal of Economics.

Grossman S y Stiglitz J, 'Information and Competitive Price' (1976) Vol. 66, No. 2, American Economic Review.

Gruber J y Owings M, 'Physician Financial Incentives and Cesarean Section Delivery' (1996) Vol. 27, No. 1, RAND Journal of Economics.

Guernica Consultores S.A., 'Estudio de uso y valoración de textos escolares: Informe final.' (Encargado por Ministerio de Educación y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO), Santiago, Chile: María Pía Olivera Vidal, 2016).

Hortaçsu A y McAdams D, 'Empirical Work on Auctions of Multiple Objects' (2018) Vol. 56, No. 1, Journal of Economic Literature.

Kerschbamer R, Neururer D y Sutter M, 'Insurance Coverage of Customers Induces Dishonesty of Sellers in Markets for Credence Goods' (2016) Vol. 113, No. 27, Proceedings of the National Academy of Sciences.

Konichi Paulo C, 'Empirical Analysis of Procurement Auctions' (2016) Penn Dissertations, Universidad de Pennsylvania.

Labarca A, *Historia de la enseñanza en Chile* (Universidad de Chile 1939).

Lizuka T, 'Experts' Agency Problems: Evidence from the Prescription Drug Market in Japan' (2007) Vol. 38, No. 3, RAND Journal of Economics.

Mancilla A, 'Antecedentes para una historia de la educación primaria en Chile. Siglos XIX y comienzos del XX' (Tesis para optar al grado de Magíster en Historia, Universidad de Chile 2005).

Ministerio de Educación, 'Hitos de la historia del MINEDUC' (*Revista de Educación*, 6 de noviembre 2015) <<http://www.revistadeeducacion.cl/hitos-de-la-historia-del-mineduc/>> consultado 28/01/2019.

Moreno D y Wooders J, 'Auctions with Heterogeneous Entry Costs' (2011) Vol. 42, No. 2, The RAND Journal of Economics.

Motta M, *Competition Policy: Theory and Practice* (Cambridge University Press 2004).

Nelson P, 'Information and Consumer Behavior' (1970) Vol. 78, No. 2, Journal of Political Economy.

Parcerisa A, *Materiales curriculares: Cómo elaborarlos, seleccionarlos y usarlos* (Editorial Graó 2006).

Ponce de León Atria M, '*La llegada de la escuela y la llegada a la escuela; la extensión de la educación primaria en Chile, 1840 – 1907*' (2010) Vol. 2, No. 43, Historia.

Renin Vieille O, 'La educación primaria en Chile, 1810 – 1953' (Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile 1956).

Ruiz Rosas A y otros, *Derecho Administrativo: 120 años de cátedra* (1ª ed. Jurídica de Chile 2008).

Salo A y Weber M, 'Ambiguity Aversion in First-Price Sealed-Bid Auctions' (1995) Vol. 11, No. 2, Journal of Risk and Uncertainty.

Schneider H, 'Agency Problems and Reputation in Expert Services: Evidence from Auto Repair' (2012) Vol. 60, No. 3, Journal of Industrial Economics.

Serrano S, Ponce de León M y Rengifo F, *Historia de la Educación en Chile (1810-2010)* (Tomo II, Taurus 2012).

Smith J y Levin D, 'Ranking Auctions with Risk Averse Bidders' (1996) Vol. 68, No. 2, Journal of Economic Theory.

Soto Roa F, *Historia de la Educación Chilena* (2ª edición, Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias de la Educación 2013).

Spence M, 'The Learning Curve and Competition' (1981) Vol. 12, No. 1, Bell Journal of Economics.

Toshiaki Iizuka, 'Physician Agency and Adoption of Generic Pharmaceuticals' (2012) Vol. 102, No. 6, American Economic Review.

Unesco, 'Recomendaciones de políticas educativas en América Latina en base al TERCE' (OREALC).

UNESCO, Policy Paper N° 28 'Los manuales escolares allanan el camino hacia el desarrollo sostenible' (2016).

UNESCO, Policy Paper N° 23 'Cada niño debería tener un libro de texto' (2016).

Ye L, 'Optimal Auctions with Endogenous Entry' (2004) Vol. 4, No. 1, The B.E. Journal of Theoretical Economics.

ANEXOS