

Santiago, 18 JUN 2019

VISTO:

Lo establecido en el Informe Final del Estudio de Mercado sobre Textos Escolares Rol EM04-2018 de la Fiscalía Nacional Económica publicado el 18 de junio de 2019; y

CONSIDERANDO:

- 1) Que el estudio de mercado sobre textos escolares se inició el 26 de octubre de 2018 bajo la siguiente hipótesis de falta de competencia: *“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”*;
- 2) Que la anterior hipótesis se fundamentó, en términos generales, en posibles problemas en el diseño de las bases de licitación en el mercado público y a un problema de agencia -entre colegios y apoderados- en el mercado privado que estaría generando ineficiencias y afectando la competencia;
- 3) Que, para abordar la hipótesis antes referida, se utilizaron diversas fuentes de información. Se revisó de manera exhaustiva literatura nacional en relación a textos escolares y se sostuvieron reuniones con diversos actores del mercado. Entre otros, se realizaron reuniones con el Ministerio de Educación (“**MINEDUC**”), ejecutivos y trabajadores de distintas editoriales, imprentas y expertos pertenecientes a centros de estudios y universidades;
- 4) Por una parte, se recabaron datos de doce editoriales respecto a su funcionamiento tanto en el mercado público como en el mercado privado de textos escolares;
- 5) Adicionalmente, para el mercado público, otra fuente de información comprendió los datos de las licitaciones públicas y grandes compras realizadas por el Estado entre los años 2012 y 2017, los que fueron obtenidos tanto del portal de Mercado Público como de información entregada por el MINEDUC;
- 6) En relación al mercado privado otra fuente de datos provino de una encuesta realizada a una muestra de 138 colegios particulares pagados, seleccionados de manera aleatoria, que corresponden aproximadamente a un 20% del total de establecimientos de este tipo en el país, y que aportó información relevante sobre la forma en que se eligen los textos escolares con los que trabajan sus alumnos;
- 7) Finalmente, se contó con la asesoría de expertos para distintos fines del estudio. Así, en el ámbito de las licitaciones públicas se contó con la asesoría del profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica, Nicolás Figueroa. 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; y un último informe fue encargado a la investigadora del Centro de Estudios Públicos, Sylvia Eyzaguirre;
- 8) Que el conjunto de la información recabada permitió, de manera inédita, contar con datos objetivos sobre el funcionamiento de este mercado;

- 9) Que, junto con la revisión del funcionamiento del mercado y considerando además el marco regulatorio vigente, se analizaron una serie de obstáculos a la competencia;
- 10) Que, por una parte, en el mercado público se identificaron tres ámbitos generales que limitarían la competencia, todos vinculados al proceso de licitación pública. Un primer obstáculo se relaciona con los plazos y los requerimientos técnicos que se establecen en las bases, un segundo obstáculo sería la licitación conjunta del contenido y la impresión, y un tercer obstáculo consiste en la existencia de una serie de riesgos y ambigüedades en las licitaciones, tales como el costo de entrada para participar en ellas, la facultad discrecional de reimpresión por parte del MINEDUC y la falta de una política estatal clara a largo plazo para la adquisición de textos escolares;
- 11) Que, por otra parte, en el mercado privado se identificaron también tres factores que limitarían la competencia. En primer lugar, se destaca el problema de agencia que existe entre los colegios y apoderados, un segundo elemento que afecta la competencia en este mercado es el hecho de que resulte costoso para los colegios y apoderados analizar todas las alternativas de textos escolares disponibles en el mercado y, finalmente, un tercer problema son las distintas prácticas que realizan algunas editoriales que no favorecen la existencia de un mercado de segunda mano;
- 12) Que la existencia de los obstáculos mencionados trae consigo una serie de consecuencias económicas y en la calidad de los textos escolares que impactan tanto al Estado como a los consumidores. Estas consecuencias incluyen ineficiencias productivas y costos indirectos cuyos cálculos se encuentran publicados en el Informe Final del estudio;
- 13) Que para intentar remediar o corregir los problemas detectados en el mercado público y privado de los textos escolares se hace necesario que esta Fiscalía Nacional Económica ejerza la facultad establecida en el artículo 39, letra q) del Decreto Ley N° 211, de 1973.

RESUELVO:

RECOMIÉNDESE a S.E el Presidente de la República, a través del Ministro de Educación y del Ministro de Economía, Fomento y Turismo, según corresponda, en conformidad con lo establecido en la letra q) del artículo 39 del Decreto Ley N° 211, de 1973, modificar el proceso de licitación pública para la adquisición de textos escolares en el mercado estatal e implementar un sistema de información y rendición de cuentas en el mercado privado, en los siguientes términos:

- a) Mercado estatal:
 - a.1) Que se aumente de manera significativa el plazo en que se desarrolla la licitación pública tanto para el desarrollo del producto como para el proceso de impresión;
 - a.2) Que se revisen las bases de licitación de la licitación pública en relación a la indeterminación de una serie de factores que son evaluados y que, en caso de no cumplirse, tienen como consecuencia indeseada la eliminación de participantes del proceso licitatorio;
 - a.3) Que se separe la licitación del contenido de la impresión de los textos escolares, puesto que no existe complementariedad en la producción conjunta de estos;

- a.4) Que se establezca una regla fija y por tanto no discrecional de reimpressiones de los textos escolares en el proceso de licitación pública; y
- a.5) Que se implemente una política pública de compra de textos escolares de largo plazo;
- b) Mercado Privado:
- b.1) Que el Estado a través del organismo público competente, genere una plataforma de información y un sistema de rendición de cuentas para los colegios que eligen textos del mercado privado, considerando como alternativa en esta plataforma, con el objeto de fomentar la participación en el mercado estatal, dar una mayor visibilidad a las editoriales que hayan participado con sus respectivos textos en las licitaciones públicas;
- b.2) Que la plataforma agrupe la oferta, precios y muestras de las editoriales que quieran participar del mercado privado, reduciendo los costos de búsqueda para los colegios; y
- b.3) Que se genere un sistema de rendición de cuentas, fiscalizado por el Estado a través del organismo público competente, por parte de los colegios a los apoderados respecto de los textos que elige. Esta idea se plasmaría en una circular o carta estandarizada, cuyo formato a título ejemplar incluimos en nuestro estudio de mercado, que debería ser enviada a los apoderados detallando claramente porqué se está eligiendo un determinado texto. Ella también debería mostrar las alternativas disponibles, junto a sus precios, y señalar si el texto ha sido revisado por el MINEDUC.

ANÓTESE Y COMUNÍQUESE.

Rol EM04-2018


RICARDO RIESCO EYZAGUIRRE
FISCAL NACIONAL ECONÓMICO


REPUBLICA DE CHILE
FISCAL NACIONAL
FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA


MDC