

# **Contribuciones Públicas a la Versión Preliminar del Estudio de Mercado de Textos Escolares**

**División de Estudios de Mercado**

**Santiago, junio de 2019**

## TABLA DE CONTENIDO

I. Pedro Moral López .....	3
II. Manuel Villena, en representación de Ediciones S.M. Chile S.A. ....	11
III. Werner Westermann Juárez.....	13

I. Pedro Moral López

Sr. Sebastián Castro Q.  
Jefe División de Estudios de Mercado  
Fiscalía Nacional Económica  
PRESENTE

Santiago, 22 de abril de 2019

Estimado Sebastián:

Desafortunadamente no nos pudimos reunir. Habría sido una conversación interesante. En la reunión que sostuve con Benjamín y María de la Luz tuve la oportunidad de explicar los puntos sobre los cuales me parecía interesante profundizar y me solicitaron que le expusiera los mismos por escrito.

Resulta un poco largo explicar por escrito los múltiples puntos sobre los cuales creo que valdría la pena investigar pero le resumo los siguientes:

### **Mercado Público:**

Desde hace años la propuesta de textos del MINEDUC se viene haciendo sin conocer demasiado el mercado de la impresión, que como bien dice su análisis representa por lo menos el 70% del costo que paga el ministerio.

Sobre este punto ya detectaron que no resulta conveniente mezclar los aspectos de edición e impresión pues como dicen no existen pruebas que demuestren la conveniencia de licitar ambos aspectos juntos. Tanto es así que la tendencia mundial hace muchos años que las editoriales no tengan imprentas.

Desde el punto de vista de competencia esta forma de proceder impone barreras relevantes de entrada a nuevos editores, pues los que ya han ganado licitaciones ya tienen acuerdos con las tres imprentas que pueden hacer el trabajo en Chile.

Estas imprentas deben comprometer la compra de papel mucho antes de que empiece la licitación siquiera y por lo tanto deben hacer acuerdos con quienes creen que ganarán la licitación. Además de comprometer la compra que se pagará a largo plazo (de papel) deben financiar las boletas de garantía que el MINEDUC exige a los editores.

Como bien comprenden todo ello redundante en que se vayan reduciendo las oportunidades para otros editores, incluyendo los que alguna vez tuvieron algún texto presente.

A mi entender existen tres factores que se pueden mejorar sensiblemente y que redundaría en una mayor competencia con innumerables ventajas.

Todo ello parte en que el factor cierto de todo lo anterior es la cantidad de libros y temas que se imprimirán y la cantidad de páginas aproximadas, pues la variación de las mismas entre un año y otro es mínima.

Así pues, el MINEDUC podría separar la compra en varias partes:

**1.: Edición:** Dado el tiempo requerido para elaborar un libro y la evolución lenta de los mismos, se podría separar este aspecto del resto, reconociendo que la edición tiene un costo

fijo que hoy se amortiza en una cantidad de libros importante. Al separar este aspecto, se puede contar con mucho más tiempo fomentando la participación de más editoriales dando además oportunidades al segundo mejor e inclusive otorgando al ganador finalmente un % adicional de derechos sobre la impresión de los textos que finalmente se realice

**2.: Papel:** Actualmente, como ya expliqué el compromiso de compra de papel debe realizarse mucho antes con volúmenes muy relevantes. Si tomamos en cuenta que un texto de 224 páginas pesa 465 gramos tendremos que se consumen en una licitación de 15 millones de textos (dato de estudio preliminar) tendremos una compra de papel (Tapas e interior) de 7000 Toneladas, de las cuales 6500 representan el papel bond del interior que no se fabrica en Chile . Este aspecto resulta especialmente relevante, pues se trata de un alto volumen que representa una compra aproximada de 5.85 millones de USD. Esta responsabilidad deben asumirlo las imprentas, que no tienen relación con el MINEDUC.

Dado que el MINEDUC sabe a ciencia cierta el consumo que tendrá un determinado año, nada impide que sea el ministerio quien asegure la compra de papel mediante acuerdos con distribuidores o directamente fabricantes. EL papel Bond está internacionalmente comoditizado (papel blanco para impresión y copias) ,y uno de los principales fabricantes a nivel mundial es Brasil, lo que facilita la importación. En la época de grandes editores de revistas a nivel mundial, como National Geographic, readers digest, Televisa, etc, con presencia en muchos países, era práctica habitual que el editor comprara el papel y solo contratara la impresión incluyendo el manejo de este imponiendo estrictas normas de merma a las imprentas. De esta forma podían aprovechar mucho mejor su poder de compra. En la situación actual, lo aprovechan, cuando pueden, las imprentas.

**3.: Impresión** (con o sin papel) : Actualmente, por los cortos plazos que se asignan al proceso de impresión, esta no puede hacerse en una sola imprenta a nivel local y muy difícilmente se puede contratar internacionalmente. Adicionalmente, el periodo de impresión solicitado es habitualmente el último trimestre del año, coincidentemente el de mayor venta de las imprentas de volumen (rotativas) íntimamente ligadas al devenir del las grandes tiendas. Por lo tanto, es imposible lograr los mejores precios, a pesar del volumen. De realizarse la impresión en tercer trimestre del año el escenario es completamente distinto, lográndose valores de impresión inferiores.

Se observa entonces que resulta extremadamente provechoso adelantar la propuesta varios meses desde el punto de vista editorial (mayor número de participantes) como desde el punto de vista de la impresión (menores precios producto de la estacionalidad y competencia). Resulta curioso que en todos estos años el MINEDUC no haya reparado en este aspecto. Parece obvio que la dedicación a la evaluación de los textos es sumamente profesional y prolija, pero que se desconoce profundamente como se mueve el mercado de la impresión.

A este respecto en el informe preliminar se comete un error al decir que :

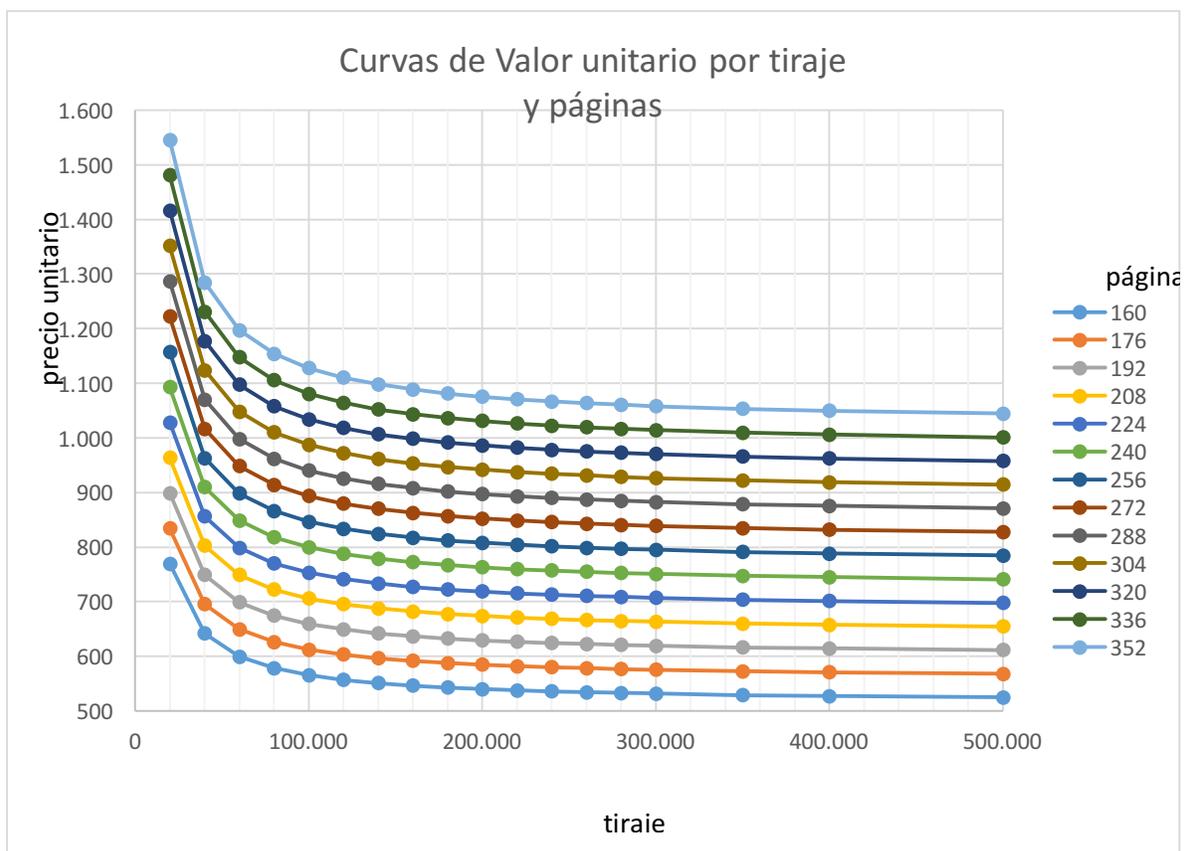
“La industria de las imprentas, como muchas otras industrias, suele gozar de economías de escala en cuanto a los volúmenes de impresión que éstas tienen. En general, a mayor número de textos, menor es el costo unitario de imprimirlos. Sin embargo, analizando estas dos variables para los textos licitados en 2017, no observamos esta tendencia”

y más adelante se observa:

“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”

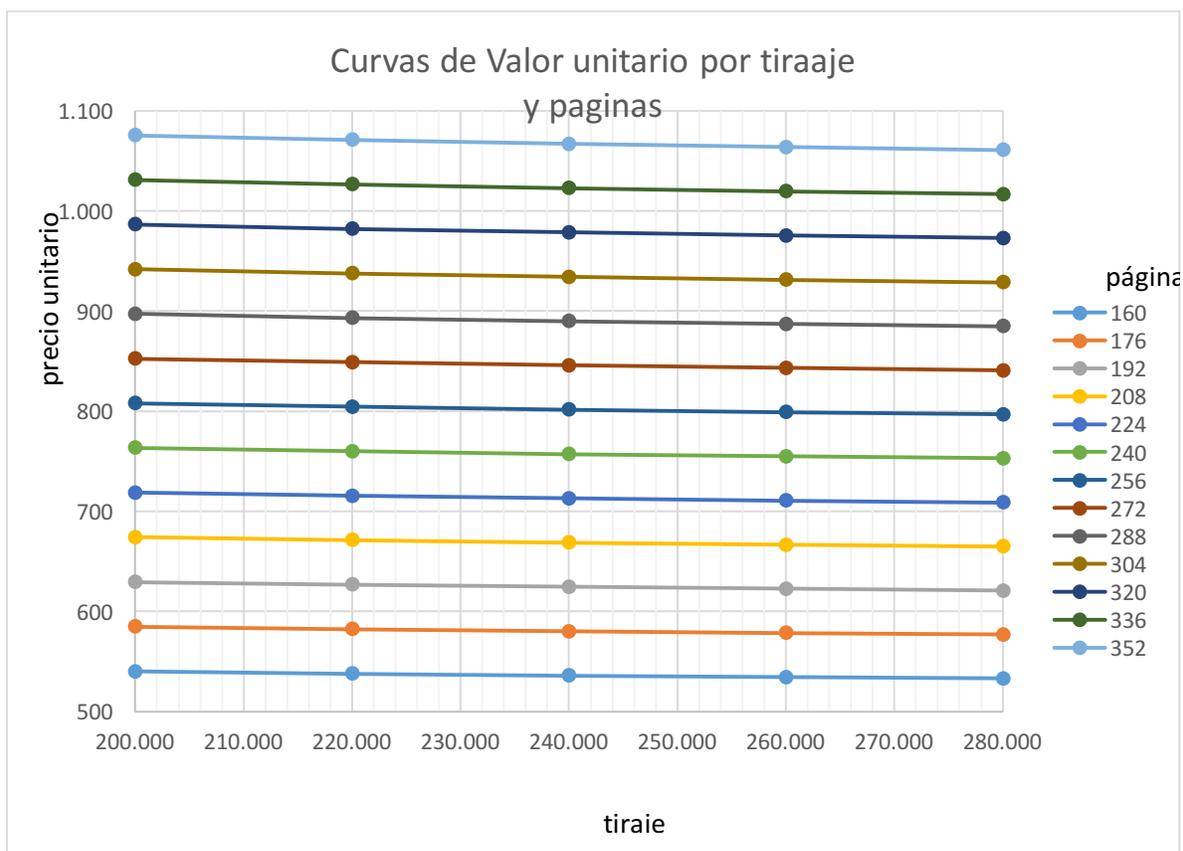
Esto ocurre porque se ignora una variable que afecta significativamente el costo, como el número de páginas, y a que además el costo fijo de impresión, si bien importante no tiene gran efecto a los tirajes de mercado público.

En efecto como se observa en el gráfico siguiente, el costo de impresión varía significativamente en función al número de páginas, pero no a los niveles de tiraje del mercado público (200 a 280 mil ejemplares), para un mismo nivel de páginas.



Fuente: modelo de costos del autor.

Si vemos el mismo grafico ampliado a los tirajes del mercado público, tendremos lo siguiente:



Se observa una línea recta, lo que explica la confusión mencionada.

No quiero extenderme más aquí sobre el análisis del mercado público. Baste decir que además de los mencionados por ustedes y a los agregados aquí existen varios otros aspectos a mencionar para poder mejorar la competitividad y los precios del gran volumen de libros que se distribuyen a través de todo el país.

## **Mercado Privado:**

En este caso la situación, desde el punto de vista del mercado de impresión, es completamente diferente.

Como ya se vislumbra en los gráficos anteriores el costo de un libro que puede ser de 800 pesos a niveles de 250.000 ejemplares puede llegar a los 1200 para 20.000 ejemplares, que corresponde al nivel mínimo aproximado para imprimir en máquinas rotativas (que imprimen desde un rollo).

Si tomamos en cuenta que el número de unidades impresas en el mercado privado raramente llega a esa cifra, ubicándose en cambio entre 2500 y 10000 ejemplares, tenemos que pensar aquí en otros sistemas de impresión como la prensa plana (en pliegos) e inclusive la impresión digital (para tirajes inferiores a 1500). No es de extrañar entonces que lleguemos a valores de impresión entre 2000 y 3000 pesos, pues en este caso el proceso de impresión es más complejo y largo.

A ello hay que agregar los costos de distribución que implica llegar a librerías, a costos y sumar el IVA.

Sin embargo, a juicio del suscrito, nada justifica que se llegue a valores de \$30.000 para un texto de estudio, sobre todo si tomemos en cuenta niveles de digitalización crecientes.

Existen artículos de queja a través de todo mundo por lo mismo, y todos dan cuenta de un mercado profundamente defectuoso donde la competencia no existe. El problema reside en la baja cantidad de editores que se dedican a ello en todo el mundo, y a las prácticas monopólicas que utilizan. En EEUU inclusive se dieron casos en que era sensiblemente más barato importar un libro que la misma editorial norteamericana había vendido más barato en otros países. El tema llegó hasta la corte suprema quien dictaminó que lo anterior no infringía los derechos de propiedad de las editoriales. (1)

En un mercado que funcione, el control de precios viene dado por dos factores:

- La competencia que permite que nuevos actores entren al mercado si el precio aumenta
- El consumidor, que deja de comprar o compra un producto alternativo si el precio es muy alto.

En este caso no se da ninguno de los dos factores:

- Solo 5 editores están presentes en el mercado, y en realidad solo dos relevantes
- El consumidor no tiene incidencia alguna sobre que producto comprar, puesto que la decisión la toma el colegio, a quien no le interesa el precio o peor aún, a quien le podría convenir un precio alto.

Volviendo al tema de tratar de explicar el valor de 30.000 pesos, si restamos el IVA y un 30% de librero (costo que debiera evitarse vendiéndole directamente a los colegios), llegamos a un valor de 17.600, y si a ello le restamos 2500 de impresión queda un margen bruto de 15.000 que considerando 5000 libros deja un margen bruto total de 75 millones, lo cual parece ser ampliamente suficiente para cubrir costos editoriales (que se prorratan en varios años) otros costos, y utilidades.

Sin embargo, tratar de reglamentar lo anterior resulta probablemente impracticable.

De lo que se trata en este caso, es de encontrar mecanismos que mejoren la competencia y otorguen mayor poder del consumidor.

A los dos que se mencionan el informe preliminar como mejorar la información y fomentar el mercado de libros usados a través de reglamentaciones que impidan el uso conjunto del libro como cuaderno de ejercicios.

La lista de prácticas reñidas con la libre competencia parece ser extensa en este caso

Sin embargo, creo que lo más efectivo puede ser usar el poder de compra del ministerio para influir en el mercado privado, regulándolo y estableciendo una presión por precios inferiores.

Si consideramos que los textos del ministerio son del mismo nivel de calidad, como todo parece indicar, el MINEDUC, si compra los derechos de edición en forma separada de la impresión, puede reservarse el derecho de imprimir una pequeña cantidad (¿5000?), que mediante previa inscripción, los colegios que así lo deseen podrían adquirir a precios mucho menores regulando así el mercado. Los editores podrían seguir vendiendo material complementario (libros de ejercicio, material digital, etc.), mejorando su negocio, pero partiendo de un producto base a un costo inferior. Nada impediría a los colegios que así lo deseen solicitar libros especiales de mayor valor, pero en este caso tendrán como contrapeso la opinión de los padres, a quienes tendrán que explicar diferencias de 10.000 pesos o más, en relación a otros colegios, también particulares, que decidieron comprar el mismo texto del ministerio.

Estimado Sebastián, lo anteriormente señalado, si bien más extenso de lo que pretendía, espero de cuenta de lo que un poco más de experiencia puede aportar en este caso. Podría hablar más sobre cálculos de costo de impresión, la posibilidad de establecer modelos de costo, el análisis de los métodos de distribución y de las alternativas de mejora que se encuentran en ellos, y otros tantos aspectos, pero creo que lo señalado ya es bastante amplio.

Si lo anteriormente señalado les parece lo suficientemente interesante como para llamarme, no duden en hacerlo.

De otro modo, espero que sirva como una pequeña contribución para mejorar el análisis.

Sin otro particular se despide atentamente,

Pedro Moral López

## ALGUNOS LINKS INTERESANTES

<https://blogs.worldbank.org/education/making-textbooks-affordable-and-available-every-student-kenya>

<https://www.gao.gov/assets/660/655066.pdf>

- (1) <https://www.nytimes.com/2003/10/21/us/students-find-100-textbooks-cost-50-purchased-overseas.html>

II. Manuel Villena, en representación de Ediciones  
S.M. Chile S.A.

**De:** Villena Espinoza, Manuel [REDACTED]  
**Enviado el:** martes, 23 de abril de 2019 16:12  
**Para:** estudiosdemercado <estudiosdemercado@fne.gob.cl>  
**CC:** Tepper González, Francisco [REDACTED]  
**Asunto:** Comentarios SM a Informe Preliminar

Estimados,

Por este acto, en representación de Ediciones SM Chile S.A., vengo en hacer comentarios al Informe Preliminar de esta Fiscalía Nacional Económica ("FNE"), en relación al Estudio de Mercado sobre Textos Escolares (EM04-2018), de marzo de 2019 ("Informe").

Si bien el Informe es contundente al realizar recomendaciones tanto para el mercado público como privado, me parece que, al recomendar adoptar medidas que permitan el funcionamiento de textos usados, esta FNE omite mencionar que dicha obligación debe limitarse a aquellos textos escolares en que efectivamente existan productos durables (v.gr., libros de texto) y no durables (v.gr., libros de ejercicios).

De este modo, y según veremos, esta recomendación es viable sólo para aquellos textos de 7° básico hasta IV medio.

Como bien sabe esta FNE, la fungibilidad de los textos escolares forma parte de la experiencia de aprendizaje de los alumnos. Al efecto, en los primeros niveles (i.e., desde párvulo hasta 6° básico), los textos curriculares contienen actividades con espacios de trabajo que, necesariamente, harán que los mismos se transformen en bienes no durables. Lo anterior, no es mero capricho de las editoriales, sino que se explica por una razón pedagógica.

Al efecto, uno de los principales objetivos de los textos escolares y sus materiales asociados es proponer actividades e instancias de aprendizaje que permitan un desarrollo efectivo de habilidades, contenidos y actitud necesarias para la formación de los estudiantes. Por ejemplo, dentro del tramo etario de 3 a 12 años, los estudiantes transitan por etapas de desarrollo del pensamiento pre-operacional y concreto, además de encontrarse en pleno desarrollo de su motricidad gruesa y fina.

Al incorporar en los textos escolares espacios y materiales de trabajo, se fomenta ambas áreas (i.e., psicológica y motriz), permitiendo que el alumno descubra y establezca relaciones entre conceptos y pueda practicar habilidades motrices.

Adicionalmente, es importante tener en consideración que el texto escolar es una herramienta de aprendizaje y trabajo, cuya usabilidad debe estar acorde a sus usuarios (estudiante-profesor). Así las cosas, en estos niveles, el disponer de espacios de respuesta y materiales asociados (v.gr., adhesivos y recortables), facilita el manejo del grupo curso y optimiza los tiempos de trabajo, toda vez que dichos alumnos (párvulo hasta 6° básico), aún no han desarrollado su autonomía, dependiendo de la guía permanente de sus docentes.

En tal sentido, no veo factible ni conveniente forzar cualquier separación entre el contenido durable y no durable de los textos escolares para alumnos de los primeros niveles (i.e., desde párvulo hasta 6° básico).

Espero que estos comentarios sean bien recibidos y se incorporen en el informe final de esta FNE.

Como siempre, quedamos a su disposición para aclarar cualquier duda al respecto.

Saludos cordiales,



**Manuel Villena E.**  
Gerente de Administración y Finanzas



Coyancura 2283, oficina 203  
Providencia, Santiago Chile



### III. Werner Westermann Juárez

De: Westermann, Werner [REDACTED]

Enviado el: martes, 23 de abril de 2019 18:06

Para: estudiosdemercado <[estudiosdemercado@fne.gob.cl](mailto:estudiosdemercado@fne.gob.cl)>

Asunto: Comentarios: Estudio de Mercado de Textos Escolares

Saludos cordiales.

A continuación comentarios al estudio de mercado de textos escolares. Mi background es el ámbito educativo y de tecnología educativa, por lo que estos comentarios están centrados en las recomendaciones para fortalecer la competitividad del mercado, pero pensando en los usuarios finales y sus necesidades junto a la calidad de sus productos. Especialmente, aquellas recomendaciones relacionados al mercado público, pues sus especificaciones, regulación y contexto es el que define el mercado privado. A saber:

1. **Revisar cláusula de Propiedad Intelectual en licitación pública:** Es llamativo que el informe no mencione como la propiedad intelectual contribuye a la alta concentración y la poca competitividad del mercado. Primero, otorga derechos (casi) exclusivos de los contenidos de los textos a las editoriales, a pesar de ser adquiridos por fondos públicos. Segundo, la cláusula de propiedad intelectual explicita que dicho derecho exclusivo de "*comercializar libremente en el mercado privado*", es causa directa de los abusos desmesurados de precios, pues es básicamente el mismo texto que el licitado públicamente. Se debiera cautelar que la propiedad intelectual otorgue un marco que permita ir más allá de los intereses de las editoriales dominantes, sino que promueva la innovación y aumente la competitividad redundando en recursos educativos que apoyen una experiencia de aprendizaje de mejor calidad.
2. **Considerar licenciamiento público:** El derecho de copia o Copyright es el instrumento por defecto que define nuestra legislación para proteger la Propiedad Intelectual. Pero no es él único instrumento. Existen licencias que no

restringen que "todos los derechos son reservados" al autor o su representante como lo hace el Copyright. Por el contrario, otras herramientas legales, como las licencias Creative Commons, permiten reconocer la autoría pero otorgan y garantizan derechos para el usufructo público, pues solo "algunos derechos son reservados". Estas licencias son totalmente compatibles con nuestra legislación y existe jurisprudencia de su uso desde el año 2006. Son seis las opciones de licencias Creative Commons que declaran distintos niveles de apertura (cantidad de usos permitidos), entregando un marco flexible que se adapte a las necesidades y prioridades que estime la entidad pública.

3. **Licitación de contenido separada:** Se aplaude el separar la licitación de los contenidos de la impresión de los textos. En especial por el hecho de que las editoriales postergaban la calidad de los contenidos, centrando la competitividad de las editoriales en los costos de impresión. Siguiendo el punto anterior, si los contenidos licitados de forma diferenciada son licenciados públicamente permitiría generar grandes ahorros, muchos más de los expuestos en el informe, especialmente a largo plazo. No sería necesario elaborar desde cero contenidos una y otra vez para los textos a imprimir (editoriales buscan rehacer un texto cada 3 años, dependiendo de la asignatura, cambios curriculares, etc.). La existencia de contenidos accesibles públicamente, serviría de incentivo y disminuiría el riesgo e incertidumbre de otros actores que no tienen mayor experiencia previa ni capital inicial en el desarrollo de contenidos para los textos. El licenciamiento público también genera desafíos, pero sin duda aumentarían la intensidad competitiva y aumentando la cantidad de actores participando del mercado público.
4. **Texto Digital para garantizar acceso:** El licenciamiento público permite garantizar el acceso a los recursos educativos. A pesar que tanto el MINEDUC como las editoriales dominantes se negaron a

entregar copias digitales en formato .pdf de textos requeridos por el acceso de un ciudadano, el Consejo para la Transparencia no acogió los argumentos centrados en la preservación de derechos de propiedad intelectual, y asumió que la versión digital de un texto escolar impreso financiado por fondos públicos debe ser accesible públicamente, y que la divulgación digital no implica mal aprovechamiento, un acto de disposición o de enajenación de la obra.

([http://extranet.consejotransparencia.cl/Web\\_SCW2/Paginab/Listado.aspx?referer=www.consejotransparencia.cl&Rol=C3471-18](http://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW2/Paginab/Listado.aspx?referer=www.consejotransparencia.cl&Rol=C3471-18)). De la importancia de lo digital no hay referencia alguna en el estudio preliminar.

5. **Promover la innovación digital:** La posibilidad de contar con un acervo de contenidos educativos públicos, abiertos al escrutinio y apropiables por diferentes actores, en especial los usuarios finales, sin duda tendrían que estar cobijados en formato digital para ser mejorados y actualizados de forma continua. Esto abre numerosas oportunidades relacionadas a como los recursos y entornos digitales apoyan, personalizan y mejoran los procesos de aprendizaje-enseñanza. Lo anterior no es un deseo, sino un hecho, se requieren contenidos educativos que puedan ser flexibles a los usos que hoy se hacen del texto, flexibilidad de uso que redundará en un impacto positivo de los recursos educativos: el estudio de 2018 de Contraloría ([http://www.contraloria.cl/SicaProd/SICAv3-BIFAPortalCGR/faces/detalleInforme?docIdcm=a64d37c666ff479aa0d36f3641195197&\\_adf.ctrl-state=l2j5q6a86\\_3](http://www.contraloria.cl/SicaProd/SICAv3-BIFAPortalCGR/faces/detalleInforme?docIdcm=a64d37c666ff479aa0d36f3641195197&_adf.ctrl-state=l2j5q6a86_3)) muestra que los docentes:
  - requieren de un texto que pueda alterarse el orden en la secuencia de los contenidos
  - no consideran el texto escolar como el exclusivo recurso educativo, pues el texto cada vez más se utiliza en combinación o complemento con otros textos o recursos, en gran medida, digitales o accesibles a través de Internet.
  - buscan actividades sugeridas en cantidad idónea, alineadas al currículum vigente y centrados en la evaluación educativa.
6. **Mayor involucramiento de los usuarios finales:** El informe destaca para el mercado privado la necesidad de tener una plataforma de información y sistema de rendición de cuentas, eso debe ser extensivo en el mercado público. El estudio de Contraloría citado clama por un entorno que permita y amplifique las formas de participación efectiva de los usuarios en torno al texto escolar. Contraloría insta en sus recomendaciones que “la autoridad ministerial establezca los mecanismos y aplique los instrumentos que le permitan efectuar un levantamiento cualitativo del uso de los textos escolares”. También recomienda “evaluar la pertinencia de llevar a cabo capacitaciones en el uso de los textos escolares, considerando la opinión de los profesores, con el objeto de apoyar al mejoramiento del aprendizaje, a través de la utilización esperada”.

Los puntos expuestos pueden ser profundizados en:

- <https://www.elquintopoder.cl/educacion/textos-escolares-calidad-a-traves-de-la-apertura/>
- <https://www.elquintopoder.cl/educacion/hacia-el-texto-escolar-abierto-nuevos-antecedentes/>
- <https://www.elquintopoder.cl/educacion/el-texto-escolar-sera-digital-y-abierto/>
- <https://www.bcn.cl/observatorio/europa/noticias/abriendo-la-educacion-libros-de-texto-abiertos>

Quedo a disposición para tratar y discutir estos temas, les agradece su consideración,

**Werner Westermann Juárez**  
Programa de Formación Cívica  
Sección Difusión de Contenidos Legislativos  
+56 22 270 1879  
[www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

