

Palabras de pe\$o: El jugoso negocio de los textos escolares en Chile

El Ciudadano · 4 de abril de 2019

El Estado destina unos U\$S 50 millones a compras de las publicaciones que van a parar a las aulas del sistema público y particular subvencionado. Los nombres de las editoriales favorecidas se repiten, empresas que en la educación privada incluso llegan a cobrar hasta 40 veces más a los apoderados por el mismo libro. Acá sacamos al pizarrón a un modelo al que se le acusa de torpedear la competencia entre oferentes y provocar una alta concentración, en desmedro de un interés por contenidos que año a año solo conocen de uno que otro cambio.



Dos mil y medio millones de pesos. Escrita con números, la cifra se parece a aquellos cálculos de la Teletón difíciles de verbalizar sin equivocarse. \$2.568.827.274. Esa es la cantidad de dinero que en 2016 el Ministerio de Educación (Mineduc) gastó en cubrir los servicios de almacenaje y distribución de los textos escolares que ese año se repartieron en la educación pública. Pero ese presupuesto –consignado por la Contraloría General de la República en una auditoría realizada en 2017 a la subsecretaría del ramo– se refiere solo a aquel destinado a la modalidad de adquisición denominada “grandes compras”, la que representó el 20,1% de las realizadas ese año. Las empresas Logística Santiago SPA y Chilexpress S.A se repartieron esa tarea con un 58,5% y un 41,5% del total, respectivamente.

En palabras simples, solo para guardar y trasladar hasta los establecimientos educacionales un quinto de los ejemplares, el Mineduc desembolsó un monto cercano a lo que se llevó cada uno de los cinco ganadores del millonario e histórico sorteo del Loto realizado a inicios de febrero pasado.

Estas contundentes cifras sirven para dar cuenta solo de una parte del jugoso negocio que representa para las empresas la adquisición por parte del Estado de los textos escolares que año a año llegan hasta las aulas del sistema público, mercado que se ve además favorecido por las compras realizadas desde la educación privada, donde una publicación puede llegar a costar hasta 40 veces más, según reveló la Fiscalía Nacional Económica en octubre pasado.

EL MODELO

En nuestro país es el Ministerio de Educación el encargado de establecer el llamado “currículum nacional” para definir los contenidos que llevarán los textos escolares. Sin embargo, el Estado le entrega la tarea de edición, confección y comercialización de éstos a distintas empresas, principalmente a las españolas Santillana del Pacífico (del Grupo Prisa) y Ediciones SM; a las chilenas Editorial Crecer Pensando y Ediciones Cal y Canto; y a la estadounidense Mc-Graw Hill. Estas editoriales firman un contrato con autores que les suministran el contenido de las publicaciones –que en Chile es mayoritariamente bajo la figura de la cesión de los derechos de propiedad intelectual– a cambio de un pago.

Los libros de las distintas asignaturas son entregados de forma gratuita por el Mineduc a profesores y estudiantes –de prekindergarten a cuarto medio– de los establecimientos públicos y particular subvencionados, aunque estos últimos pueden rechazar los textos si así lo estiman, opción que en la práctica es poco común. En el caso de los colegios particulares, son estos mismos quienes realizan la selección de las publicaciones que trabajarán, las que deben ser compradas por los apoderados de los alumnos.

50 MILLONES DE DÓLARES POR AÑO

En octubre de 2018, la División de Estudios de Mercado de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) expuso en una minuta enviada al Fiscal Nacional Económico los argumentos de por qué se hacía necesario realizar un estudio de mercado en el ámbito de los textos escolares. Y lo hizo a partir de una hipótesis categórica: «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».

Cabe destacar que según la Ley de Presupuesto en 2016, 2017 y 2018 el Estado gastó anualmente aproximadamente \$35.315.000.000 en textos escolares, es decir, unos 50 millones de dólares. Esto representa la mitad de lo invertido cada año en todo el Programa de Recursos Educativos de la Subsecretaría de Educación. Las adquisiciones a las editoriales se realizan a través de tres mecanismos: el trato directo, que involucra la reimpresión de textos escolares a un precio que se establece previamente en la licitación asociada, y que obedece a que –como se mencionó anteriormente– las empresas proveedoras son titulares de los derechos de propiedad intelectual de los textos; las licitaciones públicas, obligatorias para contrataciones mayores a 1.000 UTM cuando no procede un convenio marco y que, de acuerdo a lo señalado por la FNE, se trata en la práctica de un conjunto de licitaciones por cada ítem, donde un ítem es un texto escolar para un nivel y una asignatura; y las grandes compras, que consiste en la adquisición a través del catálogo de convenios marco.

De acuerdo a información de la Contraloría General de la República, en 2016 por ejemplo vía tratos directos (31,8%) se desembolsaron \$9.550.414.972, llevándose Santillana del Pacífico S.A. el 67%, Galileo Libros Ltda el 14,7% y Ediciones Cal y Canto el 10,8%. En la modalidad de licitación pública (26,2%) se pagaron \$7.897.541.743, concentrando SM Chile S.A. el 69,4% de estas adquisiciones, Ediciones Cal y Canto Ltda un 17,9% y Santillana del Pacífico S.A. un 12,7%. Por último, al mecanismo de grandes compras (20,1%) el Mineduc destinó un total de \$6.045.777.553, y McGraw-Hill Interamericana de Chile Ltda y Ediciones SM Chile S.A. se adjudicaron el 65,1% de las transacciones.

Por otro lado, a través de Mercado Público se pueden observar los registros históricos de ventas - tanto de Santillana como Ediciones SM- al Estado chileno. Mientras la primera ha vendido un total de \$32.245.071.380, la segunda lo ha hecho por \$38.399.966.110. Adicionalmente, SM mantiene un contrato vigente, desde el año 2017, de casi \$5 mil millones para adquisición de textos escolares, acuerdo que vence el 2022.

MERCADOS ALTAMENTE CONCENTRADOS

Entre las principales conclusiones a las que llegó la Fiscalía Nacional Económica al analizar el mercado público y privado de los textos escolares destaca la identificación de una “alta concentración” en dicho ámbito. “En los últimos tres procesos de licitación (N.del.R.: 2015, 2016 y 2017) tanto la elaboración del contenido como la impresión de los textos, han sido adjudicadas solo a las siguientes cuatro editoriales: Santillana del Pacífico, Ediciones SM Chile, Editorial Crecer Pensando y Ediciones Cal y Canto. De las editoriales mencionadas Santillana y SM han concentrado más del 80% de participación en dichas licitaciones”, apunta la FNE respecto a las compras del Estado. La entidad fiscalizadora añade que dicha concentración se ve reflejada de manera clara al calcular el índice Herfindahl Hirschman (IHH) promedio de las mencionadas licitaciones, el que –advierte– supera “el umbral sobre el cual un mercado se considera normalmente como altamente concentrado”.

Un escenario similar al que se vislumbra en el ámbito privado, según agrega la FNE. Y es que si bien el organismo explica que no existe información pública reciente respecto de la concentración actual en dicho mercado, un estudio realizado por la propia Fiscalía en 2012 arrojó que entre los años 2007 y 2010 este se encontraba también concentrado, “siendo igualmente Santillana y SM aquellos que tienen mayor participación”.

A juicio de la FNE, lo que permitiría dicha concentración en favor de estas editoriales sería la “existencia de barreras a la entrada en el mercado estatal”. En este sentido, se menciona que, por ejemplo, en las licitaciones el oferente debe presentar una muestra completa del ítem del texto escolar al que postula. Para la Fiscalía esto favorecería a la empresa que ya se adjudicó dicha labor en una licitación anterior, debido a que “para él su costo hundido sería menor dado que tendría una base preexistente sobre la cual trabajar”.

Junto con ello, se destaca que en caso de superar las barreras de entrada, el hecho de no cumplir con alguno de los requisitos de admisibilidad –por ejemplo, que el texto presente “más de cuatro sesgos o errores conceptuales”– significará que la oferta sea declarada inadmisibile. Esto se tradujo en los procesos de los años 2015, 2016 y 2017, añade la FNE, en que “el promedio de competidores por cada ítem de licitación fue de tres y en más del 45% de las licitaciones se presentaron dos o menos competidores, porcentaje que creció en las últimas dos licitaciones”.

Pero además de esto, la Fiscalía Nacional Económica realiza un cuestionamiento al diseño en general de las licitaciones que –advierte– “se distancia de las buenas prácticas en la materia”. Para ello cita la “Guía sobre

la colusión entre oferentes en licitaciones de abastecimiento público” de la OCDE, donde se establecen una serie de consideraciones que se deben tomar en cuenta a la hora de elaborar una licitación, varias de las cuales “no se observan claramente en el diseño de las licitaciones de textos escolares realizadas por el Ministerio de Educación”, como serían un “plazo adecuado para realizar las ofertas” y “requerimientos claros de participación”, apunta la FNE.

MERCADO PRIVADO: HASTA 40 VECES MÁS CARO

Las rentas en el mercado privado fue otro de los fenómenos que llamó la atención de la FNE, debido a las “diferencias relevantes” que observó en relación a lo acontecido en el mercado público. Así, el organismo estatal determinó que los precios de los textos escolares en el mercado privado son, en promedio, 29 veces más caros. En algunos casos la brecha supera las 40 veces. A modo de ejemplo, la agencia chilena detectó que por un texto de Lenguaje y Comunicación para 3º Básico, el Estado pagó \$877 el año 2017, mientras que su similar en el mercado privado fue vendido en \$36.900.

Citando un estudio del año 2013, la Fiscalía Nacional Económica descarta que entre ambas versiones exista una diferencia significativa en la calidad de los contenidos incluidos en cada libro. “De hecho, las editoriales de acuerdo a las bases de licitación podrían vender el mismo producto tanto en el mercado estatal como el privado, pues al menos en las últimas tres licitaciones se ha establecido expresamente que los derechos de autor pertenecen al contratado, lo que permite por tanto la comercialización del mismo producto vendido en el mercado estatal y en el mercado privado”, se lee en la minuta de octubre de 2018.

Pese a que en términos de unidades anuales vendidas, el mercado privado representa alrededor del 10% del mercado total de textos escolares en Chile, el gasto estimado para el año 2018 fue de US\$ 64 millones (55% de las ventas anuales), según pudo establecer la FNE con base a datos del Mineduc, en comparación con los US\$ 52 millones correspondientes al Programa de Textos Escolares para el mismo año (gasto del Estado). Por lo tanto, una aproximación del gasto anual en textos escolares en el mercado estatal y privado asciende a US\$ 116 millones (más de \$77 mil millones).

Como se ha visto, una cuota importante de la exorbitante cantidad de recursos que se llevan las editoriales proviene de los bolsillos de las familias que año a año adquieren textos para sus hijos. La Fiscalía Nacional Económica estimó que anualmente ese gasto asciende a cerca de \$160 mil por estudiante, de acuerdo a un conjunto de listas de útiles escolares publicadas por 28 colegios

particulares. Además, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) calculó que la cifra representa el 73% del presupuesto de los apoderados para compras escolares.

“CÍRCULO VICIOSO”

Quien también se sumergió en el mercado de los textos escolares en nuestro país y llegó a conclusiones similares a las de la FNE, es el antropólogo de la Universidad de Chile y director de Investigación del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), Pablo Ortúzar. En su estudio “Calidad, formato y mercado de los textos escolares en Chile”, publicado en el año 2016, sostiene que tanto el mercado estatal como privado “operan con criterios que no incentivan la competencia por generar contenidos de mejor calidad”. En ese sentido, explica que “las editoriales compiten principalmente por abaratar costos de impresión para ganar las licitaciones”, respecto del primer caso; mientras, sobre el segundo apunta que lo hacen por “capturar mediante ‘estímulos’ el favor de los establecimientos facultados para exigir textos ‘del año’”. En ambos, concluye, “los mismos contenidos son reutilizados una y otra vez”.

Pablo Ortúzar

Esta situación fue reportada incluso por los comerciantes de la capitalina calle San Diego, quienes denunciaron la situación ante el Servicio Nacional del Consumidor en 2011. “La diferencia entre un libro y otro es simplemente que separaron un libro grueso y lo dividieron en dos (...) los contenidos son exactamente iguales”, apuntaron en un artículo publicado en el portal de noticias de Radio Universidad de Chile, de marzo de ese año.

Esto último reviste una importancia mayor e invita a preguntarse por qué se realizan licitaciones y compras anualmente, cuando de acuerdo a lo que ha señalado también el Ministerio de

Educación en su Política de Textos Escolares, “una vez operativos el contenido permanece entre uno y cuatro años sin sufrir modificaciones”.

De ahí que el investigador Pablo Ortúzar califique la situación de los textos escolares en ambos mercados como un “círculo vicioso”. En el ámbito privado, dice, la salida pasa por prohibir la exigencia de textos “del año” por parte de los colegios, fijándose un rango aproximado de cuatro o cinco años para la selección de los textos de parte de las familias. Según postula el antropólogo, “esto facilitaría la configuración de un mercado de libros usados y obligaría a las editoriales a ofrecer mejores contenidos para que sea preferido el libro ‘del año’”. Junto con ello añade que “se desincentiva, además, la mala práctica de hacer nuevas ediciones simplemente con un cambio de lugar de los contenidos, lo que sería castigado por las comunidades educativas con la selección de otro libro”.

Sin embargo, para el director de Investigación del Instituto de Estudios de la Sociedad la situación en el mercado estatal es más compleja. De partida, sostiene que el Mineduc debiese licitar por separado los contenidos y la impresión. “Esto permite una competencia efectiva en la generación de los contenidos, evitando que la única competencia real sea entre editoriales que puedan abaratar costos de impresión, como hoy”, plantea en el estudio. Asimismo, sugiere que los contenidos adquiridos por el Estado pasen a un “fondo de documentación público con licencias abiertas en el ámbito de la propiedad intelectual”, con el fin de “generar un archivo de materiales educativos abierto al escrutinio público nacional e internacional, que se irá enriqueciendo con el tiempo y que podrá ser de gran utilidad para estudiantes, familias, profesores e investigadores”.

LIBROS DIGITALES

En su investigación, Pablo Ortúzar sugiere incorporar las nuevas tecnologías como soporte de los libros. En este sentido, sostiene que una medida como esa incluso permitiría “poner en valor el patrimonio literario de Chile y del mundo, haciendo accesibles aquellas obras clásicas cuyo acceso ya no está restringido por las leyes de propiedad intelectual, dando importancia central a iniciativas como Memoria Chilena”.

En ese mismo sentido, el consultor en educación Eugenio Severin señala en una columna de opinión publicada en febrero de 2014 que la digitalización de los textos proporciona una ventaja adicional, relacionada con el sistema de licitación, puesto que se abriría la puerta a “la participación de muchos otros proveedores de contenido, empresas y personas, especialmente docentes, que podrían ofrecer contenidos de calidad”. Según su tesis, “se rompería así el monopolio que hoy día detentan las empresas editoriales, basado en el poder de sus imprentas y no en la calidad intrínseca de su contenido”.

Aparentemente, el Mineduc ha iniciado un camino en ese sentido de aquí al año 2020, a través de tres planes piloto de libros virtuales. “Techbook Discovery” es el primero y consiste en un libro digital correspondiente a los ramos de Ciencias y Matemáticas, pensado para 1.500 estudiantes

de 7° y 8° básico, pertenecientes a 39 colegios de la Región Metropolitana. Los otros dos planes contemplan un libro de Lenguaje en formato PDF para estudiantes de 2° medio. Uno de los dos grupos receptores deberá trabajar, además, con un libro físico como complemento. Esto último, para comparar el desempeño de ambos pilotos.

“ME OBLIGARON A USAR LIBRO DE DETERMINADA EDITORIAL”

Una de las conclusiones a las que llegó Ortúzar en su trabajo apunta a que en los mercados público y privado “existe una mediación de la compra por parte de alguien distinto al usuario (el Mineduc o el colegio) que se expone a presiones y ofertas de todo tipo y que opera sin criterios de calidad realmente exigentes”.

Mientras en el mercado privado las editoriales ofrecen “incentivos” a los colegios como moneda de cambio para exigir año a año sus libros, en el caso estatal “el proceso de licitación termina finalmente discriminando qué editorial puede ofrecer la impresión del texto a menor costo antes que filtrando por calidad de los contenidos”, según detectó el investigador.

Al respecto, el escritor y profesor de Lenguaje Daniel Hidalgo, quien se ha desempeñado tanto en establecimientos públicos como particulares subvencionados, señala que el mecanismo de adquisición de textos para la educación pública «es un modelo de licitación que se acerca peligrosamente al *lobby*, en donde entran en un diálogo poco ético el Mineduc y los grandes grupos editoriales».

Daniel Hidalgo. Foto: Diego Hidalgo Urtubia

En esta línea, el docente considera que no se justifica licitar y comprar cada año nuevos textos escolares por parte del Ministerio de Educación. «De hecho, el mismo soporte del papel, en un contexto en el que la gran mayoría de los liceos y escuelas tienen acceso a herramientas tecnológicas como los data o salas de computación, debería ser cuestionado. Aún sin contar con estas, los libros se caracterizan por su supervivencia en el tiempo. Sin duda esto genera poco afecto por ese material y por eso muchas veces los estudiantes terminan destruyéndolos, o los profesores los desechan como material pedagógico válido», advierte.

En relación al sistema privado, Hidalgo comenta que “hay un negociado incluso más descarado”, y para ilustrar dicho aspecto recurre a su experiencia personal: “Como profesor en un colegio de estos católicos, inglés, con selección de rugby, me obligaron también a usar libros de determinada editorial porque tenían un acuerdo con esta. Esto, como profesor de Lenguaje, involucraba no solo el texto de clases sino que también las lecturas complementarias; me vi de hecho haciendo leer *best sellers* juveniles de dudosa calidad, porque respondía a un listado que me entregó un jefe y al cual todos los profesores debíamos atenernos”.

El Ciudadano realizó las gestiones para contar con la posición del Ministerio de Educación respecto de este tema, pero hasta el cierre de esta edición no recibió las respuestas a las preguntas planteadas al organismo.

Por Daniel Labbé Yáñez y Felipe Menares Velásquez

Reportaje publicado en la edición de marzo de la revista El Ciudadano.

Fuente: [El Ciudadano](#)