

CALIDAD, FORMATO Y MERCADO DE LOS TEXTOS ESCOLARES EN CHILE

CUATRO CLAVES PARA EL DEBATE

Pablo Ortúzar M.

Antropólogo U. de Chile. Director de investigación IES.



**instituto
de estudios
de la sociedad**

Cuatro claves para el debate

En este documento se intenta ordenar la discusión que, durante los últimos años, ha rodeado el fenómeno de los textos escolares en Chile. Para ello, se utilizó toda la bibliografía teórica y crítica disponible a enero de 2014. Entre estos estudios, los últimos libros escolares revisados fueron los del año 2012.

1 Existen dos mercados de textos escolares en Chile (estatal y privado) que operan con criterios que no incentivan la competencia por generar contenidos de mejor calidad. En el mercado estatal las editoriales compiten principalmente por abaratar costos de impresión para ganar las licitaciones y en el mercado privado por capturar mediante “estímulos” el favor de los establecimientos facultados para exigir textos “del año”. Los mismos contenidos son reutilizados una y otra vez en ambos casos.

2 La salida de este círculo vicioso pasa, en el caso del mercado privado de textos escolares, por la prohibición legal de exigir textos “del año” por parte de los colegios, fijándose un rango de unos 4 o 5 años para la selección de los libros por parte de las familias. 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”. 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 educacionales con la selección de otro libro.

- 3** El caso del mercado estatal es más complejo: primero, es necesario que, al menos, el MINEDUC licite 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. Segundo, es necesario que los contenidos que sean comprados por el estado pasen a un fondo de documentación público con licencias abiertas en el ámbito de la propiedad intelectual. Esto permitirá generar un archivo de materiales educacionales 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. Este material será, además, una alternativa siempre disponible para el sistema privado de enseñanza, lo que pondrá presión competitiva sobre ese mercado.
- 4** Finalmente, pensando en el largo plazo, es necesario comenzar a dar ahora los primeros pasos en la incorporación de nuevas tecnologías como soporte de los libros de texto. Las ventajas de un mercado de contenidos que prescindiera del papel parcial o completamente son económicas (ahorro de impresión), ecológicas (ahorro de papel), culturales (adecuación al contexto), políticas (disminuye riesgo de manipulación) y pedagógicas (permite corregir y actualizar contenidos rápidamente). Este formato, además, permitirá 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”.

“El desafío es que los textos en que estudien nuestros hijos en el futuro estén a la altura del futuro que ellos se merecen”

Bárbara Eyzaguirre y Loreto Fontaine

Introducción

El presente documento busca ordenar la discusión de los últimos años respecto a los textos escolares en el país en sus tres frentes principales: su calidad, su formato y la configuración de su mercado. Se concluye que parece existir un círculo vicioso producido por la mala calidad del material pedagógico elaborado en Chile y la ausencia de incentivos de mercado para mejorarla. A partir de ese diagnóstico, se busca realizar propuestas que permitan iniciar un ciclo virtuoso en el ámbito de los textos escolares chilenos.

1. Importancia de los textos escolares

Un texto escolar es “una obra diseñada para usarla en clases y provee una introducción sistemática a una disciplina o asignatura”¹ y que pertenece a “una secuencia de instrucción basada en un programa de estudios organizado”.² En ellos se recoge lo “no controvertido” de las disciplinas enseñadas, fijado por un “consenso entre la comunidad profesional de educación, los padres, las familias y el Estado”.³ Dicha información es organizada, ilustrada y complementada con otros materiales para cumplir con la mayor eficiencia posible su función pedagógica, es decir, la de “usar el lenguaje para construir conocimiento”.⁴ De este modo, los textos escolares “dan una forma concreta al currículo y permiten que el profesor pueda planificar sus clases (...) son una herramienta sumamente eficaz para actualizar y perfeccionar la formación del profesorado” y “a la vez, permiten a los alumnos estudiar independientemente si es necesario y paliar las deficiencias educacionales de su familia o de su escuela”.⁵ La incorporación de la familia al proceso educativo, finalmente, también puede ser apoyada por los textos escolares “incorporando preguntas y proyectos en los que es necesario involucrar a la familia”.⁶

La importancia de los textos educacionales en la formación escolar está ampliamente documentada. Existe relativo consenso en que “la presencia de textos de estudio es uno de los factores que más consistentemente han demostrado tener una influencia positiva sobre el rendimiento escolar”.⁷ Se ha demostrado también que “los alumnos aprenden más usando textos de estudio que sin ellos, cuando se mantienen constantes las habilidades y la calidad de los profesores”.⁸ El efecto positivo del texto depende en buena medida de su calidad. Un libro de texto pedagógicamente eficiente “es accesible a toda la gama de experiencia y capacidad de los estudiantes (...) debe ser apropiado en manos del profesor (...) debe establecer la preparación para el siguiente nivel, sus módulos deben adecuarse a las preferencias y opciones del profesor, y debe elegir los temas y sus secuencias en base a la comprensión de las respuestas de los estudiantes”.⁹

Al revestir tal importancia, la política que cada país tenga respecto a los textos escolares resulta de gran interés público. Como explican Eyzaguirre y Fontaine “tratar de mejorar la calidad del sistema educacional mediante la

1. Fontaine, Loreto y Bárbara Eyzaguirre. “Por qué es importante el texto escolar”, Revista *Estudios Públicos* N°68, Primavera 1997, P.358.

2. Heyneman, Stephen. “La función de los libros de texto en un sistema de educación moderno: hacia una educación de buena calidad para todos” en “Primer Seminario Internacional de Textos Escolares: SITE 2006”, MINEDUC, Santiago de Chile, 2007. P. 439.

3. *Ibidem*.

4. Pellicer, Alejandra “Calidad de los textos escolares” en “Primer Seminario Internacional de Textos Escolares: SITE 2006”, MINEDUC, Santiago de Chile, 2007. P. 281.

5. Fontaine, Loreto y Bárbara Eyzaguirre. “El futuro en riesgo: nuestros textos escolares”, Revista *Estudios Públicos* N°68, Primavera 1997, P.340.

6. Ásgeirsdóttir, Ingibjörg. “¿Qué hace que un texto de estudio sea bueno y cómo nos aseguramos de que todos los estudiantes reciban uno?” en “Primer Seminario Internacional de Textos Escolares: SITE 2006”, MINEDUC, Santiago de Chile, 2007. P. 20.

7. Fontaine, Loreto y Bárbara Eyzaguirre. “Por qué es importante el texto escolar”, Revista *Estudios Públicos* N°68, Primavera 1997, P.358.

8. *Ibid.* P. 359.

9. Heyneman, Stephen. “La función de los libros de texto en un sistema de educación moderno: hacia una educación de buena calidad para todos” en “Primer Seminario Internacional de Textos Escolares: SITE 2006”, MINEDUC, Santiago de Chile, 2007. P. 442.

entrega masiva de textos es una política adecuada, de bajo costo y de alto potencial”.¹⁰ Sin embargo, para lograr este objetivo, además de políticas públicas que aseguren su adecuado suministro, es esencial una correcta configuración de los incentivos en el mercado de los textos escolares: “se supone que un mercado competitivo tiene por objeto asegurar una buena calidad y bajos precios (...) si el mercado no es lo suficientemente grande, tendremos una situación de monopolio, libros caros y una calidad limitada”.¹¹

2. El debate sobre los textos escolares en Chile

Los textos escolares han sido un constante tema de discusión pública durante las últimas dos décadas en Chile. El debate en torno a ellos se ha concentrado en tres áreas principales que se vinculan entre sí: su calidad, su formato y la configuración de su mercado.

2.1 Calidad

El año 1997 el Centro de Estudios Públicos publicó el libro *El futuro en riesgo: Nuestros textos escolares*, editado por Bárbara Eyzaguirre y Loreto Fontaine. Éste fue fruto del trabajo de un grupo multidisciplinario de profesionales que, durante 1996, comparó la calidad de los textos de matemáticas y castellano usados en Chile con textos extranjeros de países de alto nivel educacional, formuló proposiciones acerca del contenido y la metodología de los libros chilenos y analizó las condiciones determinantes de la calidad de los textos (especialmente los costos, el proceso de selección y los sistemas de licitación). Las conclusiones de este trabajo confirmaron la importancia que tienen los textos en el proceso educativo y evidenciaron la baja calidad de los textos educacionales usados en Chile. Las falencias encontradas se referían “a aspectos sustanciales de un texto de estudio, tales como la limitada e irrelevante información entregada, la pobre clarificación de objetivos, la reducida asimilación por parte de los autores de los aportes de la pedagogía actual y de aspectos fundamentales de la disciplina tratada, el descuido marcado en los detalles de presentación, planificación y secuencias y la escasa consideración por sus usuarios”.¹² Muchas de estas falencias, agregaba el estudio, “probablemente se originan en el sistema actual de licitación, que en cierta forma desincentiva la calidad y coloca a los editores en un pie forzado”.¹³

El efecto de esta y otras investigaciones no se hizo esperar. El presupuesto para textos escolares creció en un 101,8%¹⁴ entre los años 1999 (\$5.873 millones) y 2002 (\$11.513 millones). El año 2000 se fusionan los programas de textos de educación básica y media, reubicándose el programa resultante en la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) del MINEDUC.¹⁵ También se mejoran los sistemas de “elegibilidad”, que permiten a las instituciones seleccionar entre opciones los libros que prefieren usar. El 2002 “comienza a implementarse gradualmente la nueva política de uso de los textos con la adquisición de textos a ser usados por dos promociones consecutivas de estudiantes, con el objetivo de optimizar los recursos y garantizar que todos los beneficiarios cuenten con los textos”.¹⁶ Desde el año 2003 en adelante el Ministerio de Educación ha realizado 14 estudios sobre el uso de los textos escolares orientados a mejorar su nivel, asociándose para este fin con diversas instituciones.¹⁷ A partir del año 2006, finalmente, se trabaja con el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile para “implementar una política permanente de seguimiento al uso de los textos en el aula”.¹⁸

10. Fontaine, Loreto y Bárbara Eyzaguirre. “Por qué es importante el texto escolar”, Revista *Estudios Públicos* N°68, Primavera 1997, P.365.

11. Ásgeirsdóttir, Ingibjörg. “¿Qué hace que un texto de estudio sea bueno y cómo nos aseguramos de que todos los estudiantes reciban uno?” en “Primer Seminario Internacional de Textos Escolares: SITE 2006”, MINEDUC, Santiago de Chile, 2007. P. 23.

12. Fontaine, Loreto y Bárbara Eyzaguirre. “El futuro en riesgo: nuestros textos escolares”, Revista *Estudios Públicos* N°68, Primavera 1997, P.342.

13. *Ibidem*.

14. “Política de Textos Escolares”. Textos Escolares, Unidad de Currículum y Evaluación, Gobierno de Chile, 2009. P. 13. Cifra en pesos nominales.

15. “Evaluación del programa de textos escolares educación básica y media”, Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Junio 2003. P.3.

16. *Ibidem*.

17. “Política de Textos Escolares”. Textos Escolares, Unidad de Currículum y Evaluación, Gobierno de Chile, 2009. P. 25. Hay que señalar que ninguno de estos estudios está disponible en la página www.textosescolares.cl, aunque estén sus hipervínculos.

18. *Ibid*. P.23.

Los resultados de estas y otras políticas no están muy claros. La falencia principal de los estudios realizados por el MINEDUC es que se trata de encuestas de satisfacción con el uso de los textos y no de investigaciones sobre la eficiencia pedagógica del material entregado.¹⁹ Así, irónicamente, los estudios sobre calidad de los textos del año 2003 entregaron “satisfactorios resultados” (entendiendo esto como que, a juicio de los profesores encuestados, el tratamiento de los ejes programáticos del ministerio en los textos de estudio eran “muy adecuados” o “adecuados”²⁰) pocos años después de que la calidad del material educativo hubiera sido severamente puesta en duda con buenas razones por la comisión Eyzaguirre-Fontaine. Probablemente, por lo notorio de esta disonancia se buscó implementar un seguimiento al uso de los textos en el aula, siendo muy complejo el sistema de evaluación y dudosos sus resultados, dadas las enormes dificultades que presenta para “estandarizar los resultados y aislar la influencia del profesor y del evaluador-observador”.²¹

El trabajo recientemente publicado (2013) de Raquel Soaje y Pelusa Orellana, *Textos Escolares y Calidad Educativa*,²² que actualiza en alguna medida la investigación de la comisión Eyzaguirre-Fontaine, confirma las sospechas respecto al poco avance en la calidad de nuestros textos escolares. Las conclusiones de su investigación, que consideró los textos de estudio de Lenguaje y Comunicación e Historia y Ciencias Sociales entregados por el MINEDUC entre 2003 y 2010 y los comparó con textos de las mismas asignaturas entregados en otros países, son preocupantes: “consideramos que hemos entregado fundamentos y evidencias suficientes como para probar nuestra hipótesis consistente en que los textos de Lenguaje y Comunicación e Historia y Ciencias Sociales, en segundo ciclo de enseñanza básica y enseñanza media, entregados por el Ministerio de Educación, no han incrementado su calidad en la última década, y en comparación con los textos extranjeros muestran deficiencias que aún se deben superar”.²³

Estas consideraciones son extensibles a los textos escolares (de las mismas editoriales) adquiridos por particulares, toda vez que “en líneas generales no poseen diferencias sustantivas”, más allá de que en ellos el contenido esté “más comprimido” y tengan páginas de mejor material.²⁴

En definitiva, la calidad de nuestros textos escolares es más bien baja y, además, no ha mejorado en muchos años. Por esta razón es importante no pensar su problema como un asunto exclusivamente económico, como a veces tiende a hacerse. Especialmente considerando que nuestros altísimos índices de analfabetismo funcional y discapacidad en el uso de aritmética básica se han mantenido consantes a lo largo de 15 años,²⁵ situación respecto a la cual los textos escolares son parte del problema –aunque de seguro no la más importante– y también pueden ser parte de la solución.

19. “Dichos estudios se centran, en general, en aspectos de cobertura y uso, y las preguntas destinadas a evaluar la calidad de los textos tienen que ver con aspectos más bien formales (diseño, formato) que pedagógicos o de contenido” Soaje, Raquel y Pelusa Orellana. “Textos escolares y calidad educativa. Estudio de la calidad de textos escolares entregados por el MINEDUC”. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 2013. P. 15.

20. “Evaluación del programa de textos escolares educación básica y media”, Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Junio 2003. P.5.

21. Thibaut P., Carolina; Daniela Medrano P y Ana Jiménez S. “Evaluación en aula de textos escolares ¿una estrategia posible?”. *Estudios Pedagógicos XXXVIII*, N°2, 2012. P. 253.

22. Soaje, Raquel y Pelusa Orellana. *Textos escolares y calidad educativa. Estudio de la calidad de textos escolares entregados por el MINEDUC*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 2013.

23. *Ibíd.* PP.102-103.

24. *Ibíd.* P. 67.

25. Ortúzar, Pablo. “El complejo déficit cognitivo de Chile”. *El Mostrador*, 11/10/2013.

2.2 Formato

El debate sobre la relación entre nuevas tecnologías y textos escolares es también de larga data, estando su evolución condicionada principalmente por los enormes avances tecnológicos que han ocurrido a lo largo de los últimos 20 años y la revolución en las posibilidades de acceso a dicha tecnología.

En 1997 la comisión Eyzaguirre-Fontaine hacía una evaluación de “la alternativa del computador” y señalaba que “los análisis sobre la efectividad de políticas educacionales en la educación básica revelan que los computadores sí son capaces de incrementar el aprendizaje de los alumnos, pero sólo cuando se usan en una base individual por un tiempo diario relativamente largo por alumno (para cada asignatura)”.²⁶ Sin embargo, el estudio concluye que “el costo de implementar programas con estas características es, en la actualidad, simplemente muy alto (...) y al inconveniente del alto costo se agrega que el rápido desarrollo tecnológico de los sistemas computacionales hacen que toda inversión en ese campo sea altamente inestable y los equipos adquiridos hoy día sean absolutamente inservibles (y su contenido, ilegible) en pocos años”.²⁷ Agregaban, finalmente, un comentario que hoy suena enterecedor: “los dos inconvenientes descritos pueden naturalmente subsanarse con el tiempo y no es descartable que en algunos años más el costo de los sistemas computacionales llegue a ser tan bajo que cada niño posea en su hogar un equipo y se traslade de la casa al colegio con sólo un disquete en su mochila”.²⁸

El tiempo ha pasado y hoy la memoria USB más barata equivale a 91.000 disquetes de la época. Asimismo, el valor de la tecnología ha disminuido mucho, su uso se ha democratizado y Chile se posiciona como uno de los países en vías de desarrollo más avanzados en este ítem.²⁹ Esto hace que la idea de estrechar el vínculo entre textos escolares y nueva tecnología adquiera más fuerza. Y esto es lo que Eugenio Severin, consultor en educación con años de experiencia, lleva promoviendo por un largo tiempo. Él defiende la idea de que deberían incorporarse a las licitaciones del MINEDUC textos digitales “instalados en un dispositivo de lectura (e-Reader) o en una tableta de bajo costo (alrededor de 50 dólares), cada año se podría agregar o modificar el contenido para actualizarlo, de manera remota, sin necesidad de bodegas, inventarios o camionetas, sin daño ecológico ni destrucción de árboles (...) si los dispositivos incluyeran la función touch, podrían incluirse allí mismo las actividades que los estudiantes deben realizar en ellos (...) estos e-Readers podrían incluir además bibliotecas completas de textos”.³⁰

Severin agrega que existen “escasas diferencias en la comprensión lectora y en la retención” entre “dispositivos digitales o impresos” y que, a nivel más práctico, esta solución puede implementarse “gradualmente, comenzando por los primeros cuatro años de enseñanza, agregando cada año dos nuevos niveles, partiendo por las regiones más remotas, y avanzando cada año hasta el centro”.³¹

Otra ventaja anexa de este sistema es que un sistema de licitación como el propuesto permitiría “la participación de muchos otros proveedores de contenido, empresas y personas, especialmente docentes, que podrían ofrecer contenidos de calidad (...) 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”.³²

26. Fontaine, Loreto y Bárbara Eyzaguirre. “Por qué es importante el texto escolar”, Revista *Estudios Públicos* N°68, Primavera 1997, P.368.

27. *Ibidem*.

28. *Ídem*. PP. 368-369.

29. Christiansen, Axel. “Chile iguala a países OCDE en penetración de computadores y celulares en hogares. Según el Índice de Desarrollo Digital, baja de precios, netbooks y tabletas explican el fenómeno”. La Tercera. 10/05/2012.

30. Severin, Eugenio y Mario Weissbluth. “Textos escolares: terminemos otro abuso”, El Mostrador, 06/02/2014.

31. *Ibidem*.

32. *Ibidem*.

La línea argumentativa del consultor educacional se cruza con las causas del movimiento de “Derechos Digitales”, que promueve el uso del software libre y la libertad en la información. Así, Vladimir Garay, parte de la ONG Derechos Digitales, plantea que la licitación de contenidos del ministerio debería hacerse bajo el formato de Recursos Educativos Abiertos, es decir, el de “material educativo que se encuentra en el dominio público o que ha sido publicado bajo una licencia de propiedad intelectual que permite su uso libre y gratuito, así como también su adaptación”.³³ Esto, combinado con la política de plataformas digitales de Severin, permitiría que los textos de estudio fueran adaptados “a las distintas necesidades específicas, de acuerdo a características geográficas, sociales y económicas por los distintos establecimientos, de manera legal y simple”.³⁴

En suma, la combinación de políticas de avanzada en materia de propiedad intelectual y plataformas tecnológicas parece ser un camino interesante para optimizar tanto la calidad como el mercado de los textos escolares en Chile, por lo que puede ser considerado hoy seriamente.

2.3 Mercado

El debate sobre el mercado de los textos escolares en Chile es más popular que la discusión sobre su calidad o formato, especialmente porque muchos padres deben pagar cada marzo importantes sumas de dinero por los libros que usarán sus hijos. Sin embargo, no se reduce a un problema relativo sólo a los textos del sistema privado: el MINEDUC desembolsa cada año enormes cantidades de dinero a las editoriales que se adjudican las licitaciones por textos que modifican poco y nada sus contenidos. Así, si bien el mercado de los textos escolares se divide en dos –el estatal y el privado–, ambos merecen ser observados con atención.

El contenido de los textos escolares es generado por autores que establecen un vínculo contractual con las editoriales, el cual puede ser de tres tipos: a) de cesión de derechos, en el cual el autor traspasa sus derechos de propiedad intelectual a la editorial a cambio de una suma fija; b) un contrato de edición, que obliga a la editorial a pagar al autor un porcentaje del precio de venta final o a público; y c) de prestación de servicios por parte del autor a la editorial, la cual lo remunera de acuerdo a una suma acordada previamente. En el mercado chileno de los libros de texto el contrato más común es el de cesión de derechos.³⁵

Las editoriales, a su vez, establecen contratos con distribuidores que pueden ser de dos tipos: ventas en firme (venta de los libros al distribuidor, quien asume el riesgo de su venta) o en consignación (entrega de los libros al distribuidor, conservando la editorial su propiedad y el riesgo de venta).³⁶ Las editoriales también pueden participar en licitaciones públicas para proveer de textos a los establecimientos estatales y particular-subvencionados. Esto configura dos mercados distintos en torno a los libros de texto: el estatal y el privado.

Mercado estatal de los textos escolares

El mercado estatal opera mediante una licitación pública hecha año a año por el Ministerio de Educación. El Ministerio de Educación elabora las bases técnicas para el concurso y establece los requisitos para la elaboración de los textos, especificando la relación que debe tener con el Marco Curricular nacional y otras características específicas.³⁷ A este llamado concurren distintas editoriales con sus propuestas, las cuales son evaluadas

33. Garay, Vladimir. “Libros escolares: ¿Por qué no invertir en recursos educativos con licencias abiertas?”. *Derechos Digitales*, 13/02/2014.

34. *Ibidem*.

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

36. *Ibid.* P.16.

37. “Política de Textos Escolares”. *Textos Escolares*, Unidad de Currículum y Evaluación, Gobierno de Chile, 2009. P. 16.

posteriormente en dos etapas: “primero la evaluación técnico-pedagógica, que llevan a cabo las comisiones evaluadoras de Centros Evaluadores externos al ministerio, y luego la evaluación económica, que realizan especialistas del MINEDUC”.³⁸

La evaluación técnico-pedagógica se realiza, a su vez, en dos etapas: la de “precalificación técnica” y la evaluación completa. En la primera “las editoriales presentan un tercio de la oferta, el cual es sometido a una evaluación basada en criterios de contenido con el objetivo de seleccionar aquellas ofertas que cumplen con los requisitos fundamentales de calidad disciplinar y pedagógica”.³⁹ La segunda etapa es una evaluación de las propuestas completas de aquellas ofertas editoriales que hayan pasado la primera etapa. En ella, el contenido es evaluado de acuerdo a pautas que abarcan los contenidos, el diseño gráfico, el hipertexto (recursos multimedia) y, desde el 2010, los errores orto-tipográficos. También desde el año 2010 se realiza la anteriormente mencionada “Evaluación en Aula” de los textos como una instancia posterior.

Finalmente, las ofertas son evaluadas económicamente mediante “un algoritmo que considera el puntaje obtenido en la evaluación técnica y los precios ofertados por las editoriales (...) en éste se definen las prioridades de calidad que se considerarán en la evaluación técnico-económica, las cuales deben ceñirse al marco presupuestario asignado para la adquisición total de los textos escolares considerados en la compra”.⁴⁰ Este filtro termina siendo el más relevante a la hora de decidirse por un texto u otro, lo que implica que la competencia entre las editoriales se concentre justamente en aminorar los costos de impresión.

A estos procedimientos se agrega el proceso de “elegibilidad” de textos escolares, que consiste en la selección, por parte de directivos y docentes de los colegios, entre dos alternativas de textos ofrecidas por el MINEDUC una vez que ya han pasado por las comisiones evaluadoras. Los establecimientos que no participan de este proceso reciben los textos que les asigne el ministerio.

El público objetivo de los libros que entrega el MINEDUC son los establecimientos acreditados. La acreditación “es un proceso a través del cual los establecimientos educacionales asumen voluntariamente el compromiso de usar los textos escolares proporcionados por el ministerio”.⁴¹ Este universo abarca las escuelas y liceos estatales, así como los particular-subvencionados que se acojan a la acreditación.

Los textos adquiridos por el Ministerio de Educación son finalmente distribuidos por empresas externas y, una vez operativos, permanecen en el sistema entre uno y cuatro años, según el subsector y nivel de aprendizaje. Los textos para primer ciclo básico, incluyendo los de inglés de 5° a 8°, son libros-cuaderno, por lo que son reemplazados año a año. No así los demás.⁴²

El mercado estatal de los textos escolares corresponde al 90% del mercado total de textos escolares en Chile. La cantidad de títulos utilizados actualmente por cada estudiante dentro del sistema estatal es 66 a lo largo de toda su vida escolar. El año 2012 el MINEDUC entregó 17.410.000 textos escolares a 3.000.000 de estudiantes, invirtiendo 22 mil millones de pesos. Las editoriales más beneficiadas con las licitaciones en este proceso fueron Santillana (28%), Cal y Canto (14%) y Norma de Chile (12%). Las dos últimas pertenecen a Empresas Carvajal S.A.⁴³

38. *Ibid.* P.19.

39. *Ibidem.*

40. *Ibid.* P.20.

41. *Ibid.* P.21

42. “Política de Textos Escolares”. Textos Escolares, Unidad de Currículum y Evaluación, Gobierno de Chile, 2009. P. 25

43. García, Bernardita “Así funciona el millonario negocio de los textos escolares”. El Mostrador. 21/02/12.

Los dos casos de conocimiento público vinculados al mercado estatal de textos escolares han sido el de los reclamos contra colegios particular-subvencionados que, estando acreditados para recibir libros por parte del MINEDUC, demandan a los padres la compra de textos en el mercado privado⁴⁴ y el debate generado por la acusación por parte de gremios de comerciantes de libros escolares y organizaciones de consumidores de que suelen ganar las licitaciones año a año libros que tienen exactamente los mismos contenidos, por lo que el Estado estaría pagando varias veces por los mismos productos.⁴⁵

El principal problema del mercado estatal es que, como ya destacamos, lo que termina pesando más como criterio de selección de material educacional es el precio del producto, por lo que la competencia entre las editoriales se concentra en la capacidad de imprimir a bajo costo mucho más que en la calidad del material.

El mercado privado de los textos escolares

El mercado privado de los textos escolares opera a partir de la selección de libros que los establecimientos hacen (normalmente a través de comisiones departamentales) y que luego los apoderados están obligados a adquirir en el mercado. La justificación de que el establecimiento tenga esta facultad es que si cada apoderado comprara el libro que prefiere, se generaría una gran descoordinación que dificultaría la enseñanza. Estos establecimientos, además pueden exigir la compra del texto “del año”, prohibiendo el uso del mismo texto correspondiente a años anteriores. Los colegios particular-subvencionados pueden preferir operar dentro del mercado privado de los textos escolares en vez de usar libros estatales.

El mercado privado de los textos escolares representa alrededor del 10% del mercado total de textos escolares en Chile. Sin embargo, cada texto en este mercado cuesta entre 10 y 20 veces más⁴⁶ que sus equivalentes en el mercado estatal (cada uno de los cuales tiene un costo de alrededor de \$1.500 pesos), generando entre USD 200 y 300 millones anuales.⁴⁷ Así, una familia puede llegar a pagar hasta \$171.000 por la lista de libros de un curso, representando el 78% del presupuesto de compras escolares de inicios del año.⁴⁸ La razón que las editoriales esgrimen para esta diferencia en los precios entre dos productos similares es el menor volumen del mercado privado.

Al año 2006, la editorial Santillana detentaba una participación de mercado de 79% en las ventas anuales de textos escolares al sector mayorista, seguida por SM con un 6.1%.⁴⁹ A nivel minorista, el año 2013 son estas mismas editoriales las que más se piden en las listas estudiadas por el SERNAC, llegando a una presencia del 74% (Santillana 44% y SM 30%).⁵⁰ La variación de precios en la venta a los consumidores que coticen entre distintos locales, en tanto, es mínima: por una misma lista se registran diferencias de hasta \$600 y por un mismo libro diferencias de hasta \$4000, siendo las diferencias para el 42% de los textos “iguales o menores a \$100” y siendo en el 35% de los casos los precios idénticos.⁵¹

Cuando se ha cuestionado la alta concentración que presenta el mercado privado, las editoriales han argumentado que el “mercado relevante” de los textos escolares es la suma del mercado estatal y del privado,⁵² pero en otras ocasiones han afirmado que las enormes diferencias en los precios de los libros entre el mercado privado y

44. *Ibidem*

45. Buscaglia, Christian. “Piden a FNE investigar posible colusión en ventas de textos escolares”. *El Mostrador*. 6/4/11

46. Waissbluth, Mario y Eugenio Severin. “Textos escolares: terminemos otro abuso”, *El Mostrador*, 06/02/2014.

47. *Ibidem*.

48. “Diferencias de más de \$4 mil en el mismo texto escolar”. SERNAC, 01/03/2013.

49. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Resolución N°14/2006, Rol NC N°111-05, PP. 8.

50. “Diferencias de más de \$4 mil en el mismo texto escolar”. SERNAC, 01/03/2013.

51. *Ibidem*.

52. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Resolución N°14/2006, Rol NC N°111-05, PP. 10.

el estatal se debe a las diferencias de volumen entre uno y otro.⁵³ En cuanto a la aparición de nuevas “ediciones” todos los años, la Cámara Chilena del Libro (CChL) ha argumentado que “las nuevas ediciones de los textos escolares obedecen a los ajustes curriculares que el Ministerio de Educación realiza en forma periódica de acuerdo a distintos parámetros” y que “éste es el único factor que influye en la decisión de abordar nuevas ediciones, por lo que no es efectivo que ésta se vea motivada por razones comerciales”.⁵⁴ Esto, sin embargo, no se condice con las conclusiones de la investigación llevada adelante el año 2011 por la Fiscalía Nacional Económica, que determinó que los contenidos de los textos entre un año y otro eran similares.⁵⁵ La afirmación de la CChL tampoco es respaldada por los reiterados reclamos realizados por los comerciantes de libros escolares de la calle San Diego, quienes el año 2011 incluso presentaron una denuncia ante el SERNAC. Entre sus alegatos pueden leerse denuncias como que “la diferencia entre un libro y otro es simplemente que separaron un libro grueso y lo dividieron en dos (...) los contenidos son exactamente iguales” o que “hacen un libro en 2008, después hacen el mismo libro en 2009, le cambian la tapa y le ponen ‘nueva edición’”.⁵⁶

Así, los principales problemas del mercado privado parecen ser, por un lado, su reducido tamaño –que genera una tendencia monopólica en su interior– y, por otro, la facultad de los establecimientos para exigir textos “del año”. La combinación de ambos factores hace que no haya incentivos para la competencia en torno a la calidad de los textos, concentrándose ésta en la disputa de las editoriales por capturar (y mantener) la preferencia de los establecimientos educacionales mediante “incentivos”⁵⁷ que también han estado en la mira de la Fiscalía Nacional Económica.⁵⁸ Una vez elegida una editorial por el colegio y exigidos los textos “del año”, la posibilidad de los padres de buscar alternativas en el mercado queda reducida prácticamente a cero.

Disputas jurídicas concernientes al mercado privado

El eje de las disputas jurídicas en torno al mercado privado de los textos escolares ha estado en la escasa variación de los precios en el mercado, lo que ha sido atribuido a las sugerencias de precios que las editoriales hacen a quienes comercializan los libros. El año 2005 la Fiscalía Nacional Económica (FNE) solicita al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) terminar con las listas de precios que las editoriales entregan a los vendedores y exigir a las editoriales mayor claridad y objetividad en sus políticas comerciales, entregando públicamente mayor información respecto a las condiciones de comercialización.⁵⁹ Ambas peticiones fueron desestimadas por el TDLC, ya que la legislación sobre propiedad intelectual, la naturaleza de los contratos entre privados y la forma en que se decide qué textos usar en cada establecimiento escolar justificaban la sugerencia de precios; a que no existía información suficiente que acreditara que las librerías se limitaban a seguir los precios de referencia propuestos por las editoriales y a que regular directamente la relación entre agentes económicos “implicaría una regulación asimétrica de las empresas que participan en este mercado, lo que incluso podría distorsionar las decisiones sobre los tipos de contrato que se celebren”.⁶⁰

53. “Cámara del libro defiende alto precio de textos escolares para el 2007”. El Mostrador, 02/03/2007.

54. Lavín, Vivian. “El dudoso mercado de los textos escolares”. Radio Universidad de Chile, 08/03/2011.

55. Conclusiones del Estudio sobre el mercado de los textos escolares encargado por la Cámara de Diputados entregadas por la FNE a la Cámara en febrero de 2012 mediante la Ord. N°0141.

56. Alarcón, Rodrigo “Los textos escolares en la mira”, Radio Universidad de Chile, 19/03/2011.

57. “Viajes al extranjero (para los directivos) y un montón de ‘regalías’ adicionales, tales como talleres para profesores, material didáctico audiovisual, donación de libros, aportes para eventos, girs, agendas, aportes para premiaciones, etc”. Waissbluth, Mario y Eugenio Severin. “Textos escolares: terminemos otro abuso”, El Mostrador, 06/02/2014.

58. “Dicho incentivo podría eventualmente vulnerar la libre competencia (...) considerando de modo particular las características del mercado de textos escolares”. Conclusiones del Estudio sobre el mercado de los textos escolares encargado por la Cámara de Diputados entregadas por la FNE a la Cámara en febrero de 2012 mediante la Ord. N°0141.

59. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Resolución N°14/2006, Rol NC N°111-05, PP. 14.

60. *Ibid.* P.18.

El mismo tema es tratado en 2010 y 2012, cuando el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) remite a la FNE sus estudios anuales sobre el costo de las listas de libros a fin de revisar si se registran ilícitos económicos a partir de los datos disponibles. La FNE, aplicando los criterios del TDLC de 2005, ha señalado que se necesitarían mayores antecedentes que los contenidos en los estudios y ha optado por archivarlos sin instruir investigación. Asimismo, desestimó la extraña petición del SERNAC de extender la prohibición de los colegios de pedir marcas específicas de útiles a los textos escolares, lo que evidentemente resultaría en un caos educativo.

Así, se hace evidente cierta falta de foco al abordar el problema, al concentrarse en asuntos medianamente secundarios (como el de las sugerencias de precios) y dejar de lado asuntos como el de la justificación de la facultad de exigir libros “del año”. En particular, la insistencia sobre los mismos puntos a lo largo de casi diez años deja en claro que ni el SERNAC ni la FNE han logrado una visión panorámica del mercado de los textos escolares y sus problemas.

Visión de conjunto del mercado de los textos escolares en Chile

En suma, tanto el mercado estatal como el mercado privado de textos escolares son muy complejos. En ambos casos 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. Los materiales comprados en ambos casos presentan como “ediciones del año” textos que son reciclados entre un año y otro sin mayores modificaciones. En el caso del mercado privado, las editoriales compiten en un pequeño mercado altamente concentrado ofreciendo “incentivos” a los colegios por exigir año a año sus libros, en los cuales el mismo contenido es reubicado dentro del texto entre un año y otro o el mismo texto es dividido en dos tomos para cobrar una mayor suma por él.⁶¹ En el caso del mercado 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.⁶² También ocurre que establecimientos particular-subvencionados optan por exigir textos del mercado privado, sin ofrecer fundamentos para esta exigencia,⁶³ siendo que pueden utilizar gratuitamente los del MINEDUC. Finalmente, es claro que la posibilidad de que las instituciones que operan con libros del mercado privado puedan exigir materiales “del año” restringe radicalmente las opciones de las familias, concentrando los precios y permitiendo a las editoriales no generar mayores innovaciones en contenidos y cobrar por el mismo texto como si se tratara de una edición nueva.

3. Conclusiones

El panorama relativo a los textos escolares en Chile es complicado. Existen dos mercados de textos (estatal y privado) que operan con criterios que no incentivan la competencia entre las editoriales por generar contenidos de mejor calidad. Los mismos contenidos son reutilizados una y otra vez, amparándose en el hecho de que el mercado estatal suele inclinarse por las mejores ofertas en impresión de los textos (y que al MINEDUC le da lo mismo pagar por los mismos contenidos una y otra vez) y en que las instituciones del mercado privado tienen la facultad de exigir a las familias adquirir libros “del año” aunque su contenido sea similar al de años anteriores, lo que es incentivado por las editoriales abiertamente. Así, en un caso, las editoriales compiten en torno al precio final del texto impreso y, en otro, en torno a la captura de las instituciones que deciden por los padres mediante “incentivos”.

61. “Continúa investigación en colusión de editoriales escolares”, CONADECUS, 2012

62. “El análisis del sistema de licitación revela que una competencia por precios, como la que ha establecido el Ministerio de Educación, sin una revisión más exigente y pertinente, genera incentivos para reducir las inversiones que fortalezcan los contenidos de los textos, y, en general, todos aquellos gastos que apunten a producir un texto de calidad”. Fontaine, Loreto y Bárbara Eyzaguirre. “El futuro en riesgo: nuestros textos escolares”, Revista *Estudios Públicos* N°68, Primavera 1997, P.351.

63. Se señalan como posibles razones los “incentivos” y la búsqueda por parte de los sostenedores de generar un filtro socioeconómico. Ver: Waissbluth, Mario y Eugenio Severin. “Textos escolares: terminemos otro abuso”, *El Mostrador*, 06/02/2014.

4. Propuestas

La pregunta a responder por cualquier propuesta en el área de los textos escolares es cómo podrían generarse incentivos para mejorar la calidad de los textos y evitar, al mismo tiempo, los abusos de mercado. Al respecto, cabe diferenciar entre medidas de corto y de largo plazo.

Corto plazo

- Es necesario retirar a las instituciones privadas y particular-subsuencionadas la facultad de exigir libros “del año” a las familias. Es cierto que no puede quitárseles la facultad de seleccionar una editorial, ya que esto generaría un gran desorden educativo, pero sí puede prohibirse demandar que el libro elegido pertenezca a una “edición del año”, más todavía teniendo en cuenta que dichas ediciones las más de las veces repiten el contenido de años anteriores. En vez de ello deberían poder exigir libros editados en un rango de años (4 o 5). Esto amplía el mercado de textos escolares y obliga a las editoriales a realizar verdaderas nuevas ediciones, más completas, si pretenden que los padres compren sus libros “del año”, generando competencia entre los propios productos que una editorial pone en el mercado a falta de competencia entre editoriales.

- Asimismo, los padres y apoderados de cada colegio deberían exigir que exista un protocolo y un cronograma claro en los colegios que regule el proceso de selección de los textos escolares del año siguiente y lo haga lo más transparente posible. Esto es necesario para evitar que los “incentivos” se impongan a otros criterios en la selección de los textos y es justo ya que el establecimiento está tomando una decisión que afecta directamente el patrimonio de las familias, por lo que debe actuar con estándares de transparencia y diligencia mucho mayores a los actuales.

- Es necesario que, tal como ha planteado Eugenio Severin, el MINEDUC licite por separados los contenidos de los libros y la impresión de los mismos, adquiriendo directamente los contenidos, pasándolos al dominio público y licitando su “mantención” cada cierto tiempo. Esto separa la competencia por la calidad en los contenidos y la competencia por los precios de edición, permitiendo que actores que pueden ofrecer buenos contenidos pero que no cuentan con capacidad de abaratar costos de impresión compitan de igual a igual con las grandes editoriales. La otra virtud de esta medida es que genera un contenido que también está a mano de los colegios privados, los que podrían optar por utilizarlo en caso de que la oferta del mercado privado de textos no tenga ofertas de mejor calidad.

Largo Plazo

- Pensando en el largo plazo, y siguiendo nuevamente las orientaciones de Eugenio Severin, es necesario comenzar desde ahora a dar los primeros pasos en la incorporación de nuevas tecnologías como soporte de los libros de texto. Las ventajas de un mercado de contenidos que prescindiera del papel parcial o completamente son económicas (ahorro de impresión), ecológicas (ahorro de papel), culturales (adecuación al contexto), políticas (disminuye riesgo de manipulación) y pedagógicas (permite corregir y actualizar contenidos rápidamente). Este formato, además, permitirá poner en valor el patrimonio literario de Chile y del mundo, aquellas obras clásicas cuyo acceso ya no es restringido por las leyes de propiedad intelectual, dando importancia central a iniciativas como “Memoria Chilena”.



www.ieschile.cl

Nuestra Señora de los Ángeles 175, Las Condes, Santiago. T: 02 23217792|99