

La educación es un factor determinante en el desarrollo de una sociedad. Por lo tanto, en el marco de la Protección al Consumidor, es labor del Estado velar por las medidas empleadas en torno a la impartición de la educación. En tal sentido, en el presente artículo, la Dra. Evelyn Chumacero sustenta la importancia de implementar una regulación sobre la forma de aprobar la adquisición de textos escolares en los centros educativos del Perú, para lo cual emplea el análisis costo beneficio evaluando la viabilidad y alcances de tal regulación.

## La aplicación del análisis Costo Beneficio en materia de Protección al Consumidor



Evelyn Chumacero Asención\*

**Palabras Clave:** Educación, Ley N° 29694, Textos escolares, Análisis Económico, Protección al Consumidor.

### 1. Introducción<sup>1</sup>

En los últimos veinte años de historia, hemos sido testigos de una serie de cambios económicos que han traído como consecuencia la aparición de nuevos espacios para el desarrollo de negocios y empresas. Si miramos a nuestro alrededor podremos observar que la oferta de productos y servicios en el mercado se ha diversificado, a tal nivel, que es posible encontrar de todo para todos.

El sector educación no ha sido ajeno a este cambio y los padres de familia que cuentan con posibilidades para destinar un porcentaje de sus ingresos para el pago de una educación privada para sus hijos tienen a su disposición diversas alternativas, de acuerdo a sus preferencias y necesidades. Para decidir, en este caso, analizan diversas variables, tales como el método pedagógico empleado por el proveedor, la infraestructura, ubicación del centro educativo, entre otras. Sin embargo, el factor preponderante en esta decisión será, muchas veces, de carácter económico, para lo cual el consumidor de este tipo de servicios analizará sobre manera el costo de la pensión mensual, el valor de la matrícula y la totalidad de gastos que deberá asumir para la educación anual, entre los que se encuentra el costo de materiales educativos – textos escolares - solicitados para el desarrollo de las labores escolares.

---

\* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Análisis Económico del Derecho, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset adscrito a la U. Complutense de Madrid, España. Máster en Economía y Derecho del Consumo On Line, U. de Castilla – La Mancha, España. Fundadora del Grupo Perú Consume. Jefe (e) de la Jefatura de Atención al Usuario Intermedio en el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN).

1 El presente trabajo es una síntesis de la tesina presentada por la autora en el desarrollo del Máster Oficial en Análisis Económico del Derecho, ofrecido por la Universidad Complutense de Madrid, a través del Instituto Universitario Ortega y Gasset.

En materia de textos escolares, a inicios de los años 2011 y 2012 se emitieron una serie de reportajes en programas dominicales nacionales que daban cuenta de una práctica irregular que se evidenciaba año a año en la venta de estos materiales. De acuerdo a la información obtenida por medios de comunicación, las empresas editoras de materiales educativos adoptaron como práctica regular ofrecer a los docentes y personal administrativo de los centros educativos privados<sup>2</sup> incentivos económicos para lograr que sus textos sean elegidos como el material de estudio del año escolar, asegurándose de esa manera, las ventas de sus respectivos productos. Según las indagaciones realizadas por los periodistas, los representantes de editoriales ofrecían, por ejemplo, materiales adicionales, equipos tecnológicos, dinero en efectivo y hasta regalos para los alumnos. De esta forma, los textos a ser utilizados por los alumnos no eran elegidos en base al contenido pedagógico y de acuerdo a los objetivos educativos que se buscaba alcanzar, sino de acuerdo a los beneficios económicos que podrían obtener maestros y directivos o a los bienes que podían entregarse al plantel.

La consecuencia inmediata de esta práctica, a juicio de algunos, era el lógico incremento del costo de estos materiales, con la finalidad de compensar la inversión adicional que debían asumir las editoriales para lograr que sus textos sean elegidos en los centros educativos privados. De esta forma, el precio considerado como excesivamente elevado, en función del costo real de la elaboración de este tipo de textos, obedecía a este costo adicional que era finalmente, asumido por los consumidores.

Como respuesta a esta situación, el 03 de junio de 2011, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 29694, Ley que prote-

ge a los consumidores frente a las prácticas abusivas en la selección o adquisición de los textos escolares, la misma que fue posteriormente modificada mediante Ley N° 29839. Dicha norma incluía, entre otros aspectos, la creación del Observatorio Nacional de Precios de Textos Escolares y la implementación de un procedimiento de selección de estos materiales en el cual los padres de familia participaban activamente, siendo ellos quienes finalmente decidían, entre los textos propuestos por los docentes, el material que debía ser utilizado en el año escolar. De esta forma, a entender del legislador, se lograría reducir el costo de este tipo de materiales, protegiendo de esa forma la economía de los consumidores, frente a este tipo de prácticas catalogadas como abusivas.

En el presente artículo nos proponemos realizar un análisis de la norma antes señalada, aplicando como metodología el Análisis Costo Beneficio-ACB, con la finalidad de mostrar que no siempre las medidas que se adoptan a nivel legislativo frente a situaciones de la realidad logran los resultados que inicialmente las inspiraron, como reducir el precio de los textos escolares, y se deja de lado otras propuestas que pudieron resultar más eficientes para atacar el problema detectado sin necesidad de generar mayores costos tanto a empresarios como a consumidores.

## **2. Análisis Costo-Beneficio de la Legislación y su Aplicación en la Producción de Normativa en el Estado Peruano**

Durante muchos años, la Economía y el Derecho convivían como dos disciplinas independientes que, aunque compartían como objeto de estudio algunos aspectos de la realidad de los seres humanos, abordaban sus investigaciones desde puntos de vista distintos, sin que se consideraran complementarios de forma alguna.

Por su parte, entendemos el Derecho como el conjunto de reglas diseñadas para

2 Esta práctica no sería regular en centros educativos públicos, en los cuales los alumnos recibían el material de trabajo, como textos escolares, de parte del Estado.

ordenar la convivencia de los seres humanos en sociedad y cuyo cumplimiento podría ser impuesto de forma coactiva<sup>3</sup>. De otro lado, en el lenguaje común, al referirnos a Economía entendemos el estudio de la escasez y la forma en que los seres humanos logran satisfacer sus necesidades, a través del empleo de los bienes que están a su disposición<sup>4</sup>.

Sin embargo, la distancia entre estas disciplinas comenzó a reducirse a partir de la década del 60, teniendo como punto de inicio los trabajos realizados por el estudioso italiano CESARE BECCARIA<sup>5</sup> y el inglés JEREMY BENTHAM<sup>6</sup>.

Este nuevo enfoque que propugnaba el acercamiento entre el Derecho y la Economía, es descrito claramente en palabras de ALFREDO BULLARD, respecto de los aportes de GARY BECKER<sup>7</sup>:

3 Real Academia de la Lengua Española: <http://www.rae.es/rae.html>

4 Ob. Cit.

5 Cesare Bonesana, marqués de Beccaria, Milán, 1738- *id.*, 1794. Jurista y economista italiano, autor del célebre tratado *De los delitos y de las penas* (1764), obra que vino a representar los puntos de vista oficiales de la Ilustración en el terreno jurídico y que ejercería una gran influencia en las reformas penales posteriores. <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/b/beccaria.htm>

6 Jeremy Bentham, pensador inglés, padre del utilitarismo (Houndsditch, 1748 - Londres, 1832). Sus trabajos iniciales atacando el sistema legal y judicial inglés le llevaron a la formulación de la doctrina utilitarista, plasmada en su obra principal: *Introducción a los principios de moral y legislación* (1789). En ella preconizaba que todo acto humano, norma o institución, deben ser juzgados según la utilidad que tienen, esto es, según el placer o el sufrimiento que producen en las personas. A partir de esa simplificación de un criterio tan antiguo como el mundo, proponía formalizar el análisis de las cuestiones políticas, sociales y económicas, sobre la base de medir la utilidad de cada acción o decisión. Así se fundamentaría una nueva ética, basada en el goce de la vida y no en el sacrificio ni el sufrimiento. <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/b/bentham.htm>

7 Gary Stanley Becker (Pottsville, 1930) Economista estadounidense. Adscrito a la Escuela de Chicago, son muy conocidos sus trabajos sobre el capital humano, en los que desarrolló los fundamentos para algunas decisiones humanas como

(...) en palabras de Gary Becker, el enfoque económico tiene como núcleo central la combinación de tres supuestos: el comportamiento maximizador, el equilibrio del mercado y las preferencias estables. La aproximación beckeriana a la economía revolucionó lo que la economía piensa en sí misma y la vinculó con lo que tiene en común con las demás ciencias humanas: la capacidad de predecir las conductas humanas.

La nueva definición propuesta por Becker permitió que la economía avanzara sobre las áreas tradicionalmente consideradas como no económicas, (...) Si uno entiende que los beneficios y costos no son solo elementos expresables en términos monetarios, sino en general todo elemento positivo o negativo que alguien recibe o sufre (...) podrá ampliar el campo de la economía, casi sin límites, a virtualmente toda forma de conducta humana<sup>8</sup>.

Será con la publicación de dos importantes artículos, que se da inicio a la aplicación de la metodología económica en los aspectos del sistema jurídico. Nos referimos a *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts* ("Algunas consideraciones sobre la distribución del riesgo en la Responsabilidad Civil"), de GUIDO CALABRESI y el trabajo de RONALD H. COASE, titulado *The Problem of Social Cost*, publicado en el *Journal of Law and Economics*.

En ese sentido, al hablar del Análisis Económico del Derecho (en adelante, AED) estamos frente a la aplicación de métodos

la inversión, la educación o la salud. Recibió el premio Nobel de economía en 1992 por sus aportaciones microeconómicas en torno al comportamiento y las relaciones humanas. [http://www.biografiasyvidas.com/biografia/b/becker\\_gary.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/b/becker_gary.htm)

8 BULLARD GONZALEZ, ALFREDO. "El Análisis Económico del Derecho". En: *Derecho y Economía. El Análisis Económico de las Instituciones Legales*. Palestra Editores, Lima 2010, p.75.

económicos para entender las instituciones que son parte de los sistemas jurídicos. Se trata de un “préstamo” de conceptos y métodos de la Economía, especialmente la Microeconomía, para lograr una eficiente elaboración normativa, midiendo los costos de las normas. De esta forma se busca maximizar beneficios y reducir costos, logrando conocer el impacto que puede tener una determinada ley<sup>9</sup>.

Resulta interesante tomar en cuenta que este tipo de acercamiento al sistema jurídico, utilizando las herramientas que le proporciona la Microeconomía, permite determinar aquello que resulta más eficiente, valiéndose de un Análisis de Costo- Beneficio (en adelante, ACB). De esta forma, el ACB, el cual será utilizado en el desarrollo del presente artículo, forma parte de la escuela del AED, proporcionado un análisis de la normativa en base a las consecuencias sociales que estas puedan tener. Hablamos de costos y beneficios no sólo en función de unidades monetarias, sino también en niveles de bienestar y malestar que pueden obtener los individuos y la sociedad en su conjunto.

Tal y como señala GABRIEL ORTIZ DE ZEVALLOS y GUSTAVO GUERRA GARCÍA, hablamos del ACB como *un marco conceptual que se utiliza extensamente en la evaluación de diversos tipos de proyectos públicos*<sup>10</sup>. De esta forma logramos conocer lo que podemos ganar y perder al tomar una determinada decisión. Nos encontramos frente al llamado “costo oportunidad”<sup>11</sup>.

La aplicación de la mencionada metodología resulta de vital importancia en la

medida que, en el campo de las decisiones que adopta el Estado, ya sea a través de una obra pública, una norma o cualquier otro tipo de acción, siempre se buscará el beneficio de un sector de la población y eso tiene como consecuencia irremediable, que alguien se verá perjudicado. Sin embargo, es necesario evaluar quien “saldrá perdiendo” con la decisión y en qué forma. Según RICHARD. A. POSNER, el ACB representa la herramienta básica de la regulación, de acuerdo con los principios de la Economía<sup>12</sup>.

### Importancia de la Aplicación del Análisis Costo-Beneficio

FERNÁNDEZ-BACA señala que *“todos, aun sin darnos cuenta, estamos aplicando el principio de costo- beneficio para tomar decisiones. Hacemos una cosa sólo si el beneficio que obtenemos con ella es por lo menos igual a su costo de oportunidad. El mismo principio se aplica para decidir cuándo hacer una cosa”*<sup>13</sup>.

La metodología del ACB es utilizada hace muchos años para la evaluación de proyectos de inversión privada. Sin embargo, en los últimos años se ha resaltado la utilidad que puede tener su aplicación para tomar decisiones en el campo de políticas públicas, proyectos de inversión a cargo del Estado y elaboración de normas.

De acuerdo a lo señalado por JULIO E. HARO CARRANZA, el ACB de las propuestas normativas permite al legislador tener claridad sobre los sujetos involucrados en el proyecto presentado, así como determinar qué los beneficia y qué los perjudica. Asimismo, el autor advierte que la aplicación de esta metodología enriquecerá el debate parlamentario, la calidad de los

9 Op. cit. pag 73 y ss.

10 ORTIZ DE ZEVALLOS, GABRIEL Y GUERRA GARCÍA, GUSTAVO. *Análisis Costo Beneficio de las Normas*. Instituto APOYO, USAID, Lima 1998. p. 15

11 HARO CARRANZA, JULIO. *Análisis Costo Beneficio. Sincerando las propuestas Legislativas en el Perú*, En: Cuadernos Parlamentarios. p. 3

12 POSNER, RICHARD. *El Análisis Económico del Derecho*. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2007, p.609

13 FERNANDEZ BACA, JORGE. *Microeconomía. Teoría y Aplicaciones*. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico. Lima, 2003, p.48.

proyectos y de las leyes, lo que tendría como resultado una mejora en la imagen del Poder Legislativo<sup>14</sup>.

La aplicación de esta metodología es ventajosa, tal y como la presenta ORTIZ DE ZEVALLOS Y GUERRA GARCÍA, en tanto mejora los procedimientos legislativos, aportando un lenguaje común que facilita los debates y una metodología ordenada para evaluar los resultados obtenidos por cada ley<sup>15</sup>.

De esta forma, la aplicación del ACD permite conocer el impacto de la normativa, en base a la consecuencia social que ésta pueda tener. Sólo con este análisis será posible conocer cómo influirá en la conducta de los seres humanos la medida adoptada y si los resultados obtenidos son los deseados por el legislador. En palabras de BULLARD, se busca un derecho eficiente que no genere desperdicios, creando los incentivos suficientes para lograr comportamientos acordes con lo que busca el Estado<sup>16</sup>.

### La aplicación del Análisis Costo-Beneficio en el Perú

La Constitución Política del Estado señala que el Poder Legislativo recae sobre el Congreso de la República, formado por una cámara única, siendo una de sus atribuciones principales la de dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar y derogar las existentes<sup>17</sup>.

14 HARO CARRANZA, Julio. E. Op. Cit. pag. 7

15 ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y GUERRA- GARCÍA, Gustavo. Op.cit.

16 BULLARD GONZALEZ, Alfredo, Ob.Cit. p.43

17 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

**Artículo 90º.-** El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de una cámara única. (...)

**Artículo 102º.-** Son atribuciones del Congreso: Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

El Reglamento del Congreso, en su Artículo 75<sup>018</sup>, modificado y aprobado en el Pleno el 6 de marzo de 1998, incluyó como uno de los requisitos imprescindibles en la presentación de proyectos de ley, una exposición de motivos que contenga, entre otros aspectos, los fundamentos, efectos de la vigencia de la norma y el ACB, siendo que el incumplimiento de estas condiciones sólo podrá dispensarse de forma excepcional<sup>19</sup>.

Por otro lado, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS reconocen la importancia de la aplicación del ACB en cada uno de los ante proyectos de ley que sean presentados por los parlamentarios.

Así, el citado reglamento define el ACB como un método para conocer los impactos y efectos de la propuesta sobre diversas variables que afectan distintos actores de la sociedad y al bienestar general, precisando que el mismo deberá ser presentado, de forma obligatoria, en normas de desarrollo constitucional, reformas del Estado, las que incidan en

### 18 REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**Artículo 75º.** Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

19 La modificación realizada en el mencionado Reglamento tuvo como antecedente el Proyecto de Ley 630/95- CR presentado por el parlamentario Arturo Salazar Larraín, integrante del Grupo Renovación, tomando en cuenta que, en dicha época, sólo una quinta parte de los proyectos presentados eran finalmente aprobados, evidenciándose un desperdicio de horas- hombre en el trabajo realizado en cada comisión. Los antecedentes y documentos de trabajo fueron publicados a través del Portal Web del Congreso de la República: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey1995.nsf>

temas económico, financieros, tributarios y política social y ambiental<sup>20</sup>.

Es importante mencionar que, en marzo de 2005 se había elaborado una Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo, conocido como ACBL, el mismo que se encuentra publicado en la página web del Congreso de la República y será utilizada en el presente trabajo<sup>21</sup>.

El reconocimiento del ACB ha sido cada vez más evidente. De esta forma, el 7 de diciembre de 2010, mediante Acuerdo de Mesa N° 095-2010-2011/MESA-CR se aprueba el Manual de Técnica Legislativa, en el que se incorpora dicha metodología, de acuerdo al siguiente detalle:

- El numeral 7 señala que es necesario estudiar y analizar la propuesta de ley a ser presentada, para lo cual deberá efectuarse una revisión de cuanto se gana y cuanto se pierde en términos sociales, políticos y económicos. Adicionalmente, deberá observarse los efectos sociales y

políticos, determinando quiénes impulsan la ley y quiénes son los destinatarios.

- El numeral 8 determina que en los proyectos de ley deben incorporarse un análisis costo beneficio<sup>22</sup>.
- El numeral 9, referido al Dictamen, señala que al analizar la propuesta debe tomarse en cuenta el impacto social y económico, debiendo mostrarse que el aumento del bienestar social es mayor al costo de la vigencia de la norma.

### Metodología del Análisis Costo-Beneficio – ACB

Mucho se ha escrito sobre el uso del ACB y del método para su aplicación en el campo de las decisiones adoptadas en el seno del Poder Legislativo. Más aún si se toma en cuenta la implicancia social, económica y política que la aprobación de una determinada norma puede tener frente a distintos grupos de la sociedad.

En esta oportunidad, hemos tomado la metodología descrita en dos documentos que consideramos interesantes para nuestros fines. En primer lugar, nos referiremos al trabajo elaborado por GABRIEL ORTIZ DE ZEVALLOS Y GUSTAVO GUERRA GARCÍA, bajo el título de *Análisis Costo Beneficio de las Normas*. Los autores buscaron introducir en el mencionado texto, de forma sencilla, los conceptos básicos del ACB y su aplicación al análisis de normas legales, dirigido a profesionales que no tenían conocimientos de las herramientas la Microeconomía<sup>23</sup>.

La metodología presentada por los citados autores contiene seis pasos para realizar el ACB:

20 **REGLAMENTO DE LA LEY MARCO PARA LA PRODUCCIÓN Y SISTEMATIZACIÓN LEGISLATIVA, aprobado mediante DECRETO SUPREMO 008-2006-JUS. Artículo 3°.- Análisis costo beneficio.** El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para resolverlos.

El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

21 El mencionado documento se encuentra publicado en el Portal Web del Congreso de la República: [http://www.congreso.gob.pe/dgp/comisiones/documentos/GUIA\\_ANALISIS\\_COSTO\\_BENEFICIO\\_ACBL\\_2006.pdf](http://www.congreso.gob.pe/dgp/comisiones/documentos/GUIA_ANALISIS_COSTO_BENEFICIO_ACBL_2006.pdf).

22 El manual lo llama COSTO OPORTUNIDAD.

23 ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y GUERRA-GARCÍA, Gustavo. Op.cit.

- **Definición del proyecto y sus alternativas:** Se trata de definir la llamada situación base u original que no es otra cosa que la situación sin que se lleve a cabo el cambio legislativo propuesto. Se incluye la posibilidad de incorporar también una “versión optimizada de la realidad”, es decir, efectuar pequeñas modificaciones de la situación, de modo que se reduzcan los problemas que justifican la dación de la norma bajo estudio.
- **Identificación de ganadores y perdedores:** El esfuerzo en este punto debe concentrarse en listar la totalidad de actores que se verían afectados, positiva y negativamente, si se llegara a implementar la propuesta legislativa. Los autores hacen hincapié que en el análisis no se realiza un juicio de valor sobre las consecuencias advertidas.
- **Relación de causalidad:** Busca determinar cómo interactúan las distintas variables consideradas en la propuesta legislativa, lo cual se lleva a cabo a través del empleo de las herramientas como la estadística y la econometría.
- **Estimación de los efectos monetarios:** Consiste en la valorización que se hace de los beneficios y costos respecto de cada uno de los actores afectados con la posible aprobación del proyecto legislativo.
- **Estimación de los efectos para los que existen métodos de valorización:** La existencia de bienes para los cuales no existe un valor en el mercado, hace que se haga imprescindible la aplicación de otro método de valorización en los casos que dichos bienes se sean afectados por el proyecto presentado. Entre estos bienes podemos mencionar el tiempo, la vida humana, entre otros.
- **Evaluación de efectos en el tiempo:** Este punto no será considerado en el

presente trabajo, pero resulta interesante de incorporar en los casos en los que se quiere evaluar el proyecto no sólo al inicio sino también las consecuencias en distintos periodos de tiempo.

Como segundo documento utilizaremos la *Guía de Orientación del Análisis Costo-Beneficio Legislativo-ACBL*, la cual buscó facilitar la aplicación de la metodología a los proyectos de ley que se presentaban, luego que se advirtiera que la misma resultaba compleja para los operadores y, por ello, no cumplía con la finalidad para la cual se estableció como requisito de las iniciativas normativas<sup>24</sup>. Este trabajo fue resultado de una mesa de trabajo con distintos funcionarios del Congreso de la República, considerando el creciente rol que el ABC ha ido ocupando en la agenda parlamentaria desde la segunda mitad de la década del 90 en el Perú.

La citada guía fue emitida en respuesta a una realidad palpable en el Congreso de la República, a través de la cual se hacía evidente que la metodología del ACB no era aplicada en la mayoría de los proyectos de ley presentados, en tanto los equipos de trabajo parlamentario desconocían dicho mecanismo y la aplicación resultaba en extremo compleja y técnica para ellos.

La guía propuesta contiene seis pasos simplificados, tal y como lo resume HARO CARRANZA<sup>25</sup>: (i) determinar el contexto, (ii) determinar el objetivo de la propuesta, (iii) definir el contenido de los cambios, (iv) identificar a los actores, (v) analizar los costos y beneficios que asumen y reciben, respectivamente, los involucrados y (vi) presentación de los resultados.

24 El mencionado documento se encuentra publicado en: [http://www.congreso.gob.pe/dgp/comisiones/documentos/GUIA\\_ANALISIS\\_COSTO\\_BENEFICIO\\_ACBL\\_2006.pdf](http://www.congreso.gob.pe/dgp/comisiones/documentos/GUIA_ANALISIS_COSTO_BENEFICIO_ACBL_2006.pdf)

25 HARO CARRANZA, Juan. Op. Cit. p. 12

A manera de resumen, observemos en el siguiente cuadro, los pasos que cada una de los documentos antes citados consideran como parte del ACB para los proyectos de ley:

**TABLA N° 01**  
**RESUMEN DE LAS METODOLOGÍAS DE ANÁLISIS COSTO BENEFICIOS**

	ORTIZ DE ZEVALLOS GUERRA GARCÍA	GUIA DE ORIENTACIÓN DE ACBL
PASO 1	<p>1. <b>Definición del proyecto y sus alternativas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario incluir aquí la situación base u original (situación sin proyecto).</li> <li>• Sugieren comparar el proyecto con una situación optimizada de la situación actual.</li> </ul>	<p>1. <b>El contexto de la iniciativa</b></p> <p>¿Cuál es el contexto en el que se desarrolla la iniciativa legislativa?</p>
PASO 2	<p>2. <b>Identificación de ganadores y perdedores</b></p> <p>Debe analizarse no sólo los efectos monetarios, sino también las posibles afectaciones no valorables en dinero.</p>	<p>2. <b>El objetivo de la propuesta</b></p> <p>¿Cuál es el objetivo de la propuesta legislativa?</p>
PASO 3	<p>3. <b>Relación decausalidad</b></p> <p>Analizar cómo cambia e interactúan las principales variables que intervienen en el proyecto.</p>	<p>3. <b>El contenido de los cambios</b></p> <p>¿En qué aspectos concretos se producirá un cambio en el ordenamiento legal actual, si se aprobara la legislación propuesta?</p>
PASO 4	<p>4. <b>Estimación de efectos monetarios</b></p>	<p>4. <b>Identificación de los actores</b></p> <p>¿Cuáles son las entidades, grupos y/o sujetos que estarían involucrados como consecuencia de la aprobación de esta disposición de la norma legal?</p>
PASO 5	<p>5. <b>Estimación de efectos para los que existen métodos de valorización</b></p>	<p>5. <b>Análisis</b></p> <p>¿El efecto de este cambio en la legislación afectará a las entidades, grupos y/o sujetos involucrados, como un impacto o corresponde a una transferencia económica entre estos?</p>
PASO 6	<p>6. <b>Evaluación de efectos en el tiempo.</b></p>	<p>6. <b>Presentación de resultados</b></p>

**Elaboración:** Propia

Advertimos que los métodos difieren en ciertos puntos, por lo que, a fin de poder realizar un análisis efectivo de la norma materia del presente trabajo, aplicaremos la metodología propuesta en la *Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo*, introduciendo algunas modificaciones acordes con el trabajo realizado por ORTIZ DE ZEVALLOS Y GUERRA GARCÍA, tal y como será presentado a continuación.

### 3. Análisis Costo Beneficio de la Ley 29694

Para efectos del análisis materia del presente trabajo, tomaremos en cuenta la Ley N° 29694 luego de las modificaciones de las que fuera objeto a través de la Ley N° 29839, del 3 de marzo de 2012, la cual será denominada en adelante “la Ley”.

El análisis de la norma bajo estudio se realizará tomando en cuenta dos documentos: *Análisis Costo Beneficio de la Normas* y la *Guía de Orientación del Análisis Costo- Beneficio Legislativo- ACBL*, emitida por el Servicio Parlamentario del Congreso de la República.

De esta forma, en base a los documentos antes citados, los pasos que seguiremos serán los siguientes:

**PASO 1:** Definición del proyecto y sus alternativas, haciendo una presentación previa del contexto en el cual ésta se desarrolló (situación original) y del objetivo que se busca alcanzar.

**PASO 2:** Contenido de los cambios, especificando en qué aspectos concretos se modificó el ordenamiento legal, luego de la aprobación del proyecto.

**PASO 3:** Identificación de los que se verían afectados por la aplicación de la normativa, indicando si resultan ganadores y perdedores.

**PASO 4:** Presentación de los resultados, mediante un cuadro comparativo, correspondiente a cada involucrado, donde se especifique los costos y beneficios que cada uno debe asumir.

Cabe señalar que, una vez aplicados los pasos antes descritos, haremos un resumen de los hallazgos advertidos.

### Aplicación de la metodología del ACB a la ley bajo análisis

#### Paso 1

Como fue señalado previamente, la Ley bajo comentario tiene como antecedente la aparición de una serie de reportajes periodísticos que evidenciaron la existencia de una práctica regularmente seguida por las editoriales- así como distribuidoras de texto- al inicio del año escolar. Dicha práctica consistía en ofrecer a los directores, personal administrativo y/o docentes de los distintos centros educativos, públicos y privados, incentivos económicos (materiales adicionales, equipos de cómputo, apoyo económico y hasta dinero en efectivo) a fin que se escogiera los materiales de dichos proveedores para el año escolar, obligando a los padres de familia a adquirir dichos textos. Según diversos sectores involucrados en este tema, el precio de tales productos resultaba excesivo como consecuencia de estas prácticas, ya que se incorporaba en la estructura de costos no sólo la materia prima, mano de obra y gastos regulares para la elaboración de los bienes, sino también el valor de las comisiones que se comprometían a pagar a los agentes antes mencionados.

Esta situación puso de manifiesto, adicionalmente, una presunta falta a los principios que deben regir la práctica docente y la labor de las instituciones educativas, en tanto la elección de los materiales educativos no se realizaba pensando en las necesidades de los alumnos o en los beneficios que los textos elegidos pudieran proporcionarles para su mejor desarrollo, sino en base a criterios no pedagógicos, como beneficios personales, bienes o dinero.

Debemos señalar que, si bien la situación antes descrita generaba un perjuicio para los consumidores directos (alumnos) e indirectos (padres de familia) de los materiales

educativos, la normativa sobre protección al consumidor no podía ser aplicada en tanto no se configuraba una relación de consumo, tal y como lo exigía el Código. De esta forma, las editoriales y distribuidores de textos no actuaban como proveedores frente a los padres de familia, siendo que al no existir vinculación directa entre ellos, la intervención de INDECOPI era complicada.

Ante esta situación, la Ley buscaría alcanzar los siguientes objetivos:

- Eliminar como práctica la celebración de los acuerdos entre las editoriales y los centros educativos, a través de sus directores y/o personal docente, destinados a que los materiales elaborados por ellas sean los elegidos para el año lectivo, basándose en los incentivos económicos ofrecidos y no en las características pedagógicas de los textos.
- Posibilitar que los textos escolares puedan ser utilizados en más de un periodo escolar, como textos de consulta o de trabajo.
- Incentivar la aparición de los llamados Bancos de Libros en los centros educativos, así como la utilización de libros de segundo uso.
- Evitar que las editoriales queden eximidas de responsabilidad por infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor, al no encontrarse dentro de la categoría de proveedores, de acuerdo al citado cuerpo legal.

Tomando en cuenta la situación antes descrita, así como los objetivos que se buscaron con la medida legislativa, consideramos la posibilidad de una alternativa diferente como sería la intervención directa del Ministerio de Educación.

Al respecto, el Artículo 79° de la Ley 28044, Ley General de Educación señala que el citado ministerio es el órgano del Gobierno Nacional cuya finalidad es definir, dirigir y articular la política de educación<sup>26</sup>. En ese sentido, a nuestro modo de ver, habría resultado interesante que, a través de un decreto supremo emitido por el citado despacho, se obligue a las instituciones educativas a nivel nacional a reportar ante la autoridad el listado de los materiales a ser utilizados por los alumnos durante el año escolar, debiendo detallar las razones pedagógicas por las cuales dicho material habría sido seleccionado.

Sin embargo, esta propuesta debe ser rechazada por nosotros mismos, en la medida que si bien habría servido para exigir justificación para la elección de determinados productos, ello no habría asegurado la eliminación de la práctica descrita en los párrafos anteriores. Somos de la opinión que la medida requeriría alguna actuación adicional que reforzara el simple pedido de información por parte del Ministerio de Educación.

Por ello, a fin de complementar la opción antes descrita, era necesario adoptar una medida adicional. A nuestro modo de ver podría haber resultado interesante el prohibir el requerimiento de material adicional al proporcionado por el centro educativo, en el caso de las instituciones públicas, y la obligación, en el caso de los centros educativos privados, de contar con los materiales que requieren de los alumnos en sus distintas bibliotecas para las consultas que los menores requieran hacer durante el año escolar. Ello, si asumimos que los textos deberían ser sólo para consulta y no utilizados a modo de

26 **LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Artículo 79°.- Definición y finalidad**

El Ministerio de Educación es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado.

documentos de trabajo que hacen imposible un segundo uso o la utilización por parte de más de un alumno.

Sin perjuicio de lo señalado en los párrafos anteriores, nos reservamos la posibilidad de presentar alternativas adicionales a las señaladas en el acápite correspondiente a los resultados y conclusiones de este trabajo.

### Paso 2

Presentaremos, a continuación, los cambios más importantes introducidos por la Ley:

- Prohibición de obligar a los alumnos a contar con textos de primer uso (nuevos) o que estén diseñados para un solo uso.

La Ley determina esta prohibición de requerimiento de materiales de consulta de “primer uso” (nuevos), así como aquellos que, por su diseño, no podrían ser reutilizados posteriormente por otro alumno, en tanto contienen secciones que deben ser completadas por los menores en el mismo texto o desglosadas y entregadas a los docentes para su calificación. Adicionalmente, se considera dentro de esta prohibición el requerimiento a los alumnos, por parte de los docentes, de realizar los ejercicios en los textos sólo con bolígrafos, con la finalidad que, posteriormente, el contenido pueda ser borrado y el material pueda ser reutilizado.

- Reconocimiento del derecho de padres y alumnos de utilizar libros de “segundo uso”.

Esto en el entendido que los materiales educativos deberían tener un ánimo de permanencia, superior al de un solo periodo de estudio, se reconoce el derecho de utilizar materiales de años anteriores a modo de texto de consul-

ta o trabajo. De esta forma, se estaría evitando que las editoriales generen en los padres de familia y en los alumnos la necesidad de adquirir libros de un año al otro, sin que se haya evidenciado alguna modificación sustancial que justifique el cambio.

- Establecimiento de criterios por parte del Ministerio de Educación para la adquisición de los textos escolares

Luego que se evidenciara que la selección de textos para uso de los alumnos de educación básica se realizaba usando criterios no pedagógicos, el Ministerio de Educación recibe el encargo de elaborar un marco que permita determinar la pertinencia en la elección de este tipo de materiales<sup>27</sup>, a fin que sea utilizado a modo de guía.

- Creación de un Observatorio Nacional de Precios

Este observatorio tendría como finalidad la publicación de los criterios pedagógicos e indicadores de calidad que todo texto escolar debía contener, así como la información actualizada sobre el precio final de estos productos, de acuerdo a lo que determine cada proveedor. La información sobre el precio deberá ser registrada por las editoriales, así como la variación de dichos valores. Asimismo, se establece que será el Ministerio de Educación el encargado de velar por la veracidad y confiabilidad de los datos, los cuales deberán estar clasificados por grados, materias, niveles de precio y cualquier otro criterio que facilite su búsqueda para los padres de familia. Adicional-

<sup>27</sup> Sobre el particular, debemos mencionar que, luego de la promulgación de la Ley, el citado ministerio ha emitido la Resolución Ministerial 0304-2012-ED, Criterios Pedagógicos para los Textos Escolares.

mente, se señala que el INDECOPI deberá efectuar las coordinaciones con la autoridad responsable para que esta información llegue a los consumidores.

- Determinación de la calidad de proveedores de las empresas editoriales frente a los padres de familia

Uno de los problemas a los que se enfrentó la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI, en lo referido a la fiscalización de la conducta de las editoriales, fue que dichas empresas no podían ser consideradas dentro del concepto de proveedor que señala el Código de Protección y Defensa del Consumidor. De esta forma, al no estar incluidas como tales, no les resultaba aplicable el citado cuerpo legal, quedando libres de responsabilidad por los acuerdos a los que llegaban con las entidades educativas.

La Ley busca zanjar esa dificultad declarando, de forma expresa, que las editoriales son proveedores frente a los padres de familia, con lo que se les aplica las sanciones correspondientes en caso se advierta la comisión de actos que vulneren los derechos de los consumidores, como la protección de los intereses económicos que la norma dispensa a este grupo de la población.

- Intervención de los padres de familia en la selección de los textos escolares a ser utilizados durante el año escolar

Con la finalidad de erradicar la selección direccionada, se establece un procedimiento para la selección de los textos, en el cual se requiere la intervención de los padres de familia, a través de los comités de aula o la asociación de padres de familia de cada centro educativo. De esta forma, se obliga a las instituciones a presentar ante ellos, de ser posible, tres alternativas de materiales

que cumplan con los criterios definidos por el Ministerio de Educación, a fin que se elija la más adecuada, dejándose constancia del acuerdo en las actas que, para dichos efectos, deberán ser elaboradas. Cabe señalar que la Ley prohíbe que la elección se encuentre condicionada por algún tipo de beneficio económico.

- Obligación de los titulares del Ministerio de Educación e INDECOPI de presentarse semestralmente ante el Congreso para dar cuenta del cumplimiento de la norma

De acuerdo a lo señalado, el Ministro de Educación y el Presidente del Consejo Directivo del INDECOPI deberá presentarse semestralmente ante la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de Servicios Públicos y ante la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte, a fin de poner en conocimiento los resultados de la aplicación de la normativa.

### **Paso 3**

La Ley tiene efectos sobre los siguientes sujetos:

- Proveedores de materiales educativos, en calidad de Empresas Editoriales.
- Proveedores de materiales educativos, en calidad de vendedores.
- Proveedores de materiales educativos, en calidad de importadores.
- Proveedores de materiales educativos de segundo uso.
- Personas naturales o personas jurídicas que, bajo cualquier forma societaria, ofrecen el servicio educativo.
- Directores, docentes y personal administrativo de las entidades educativas.

- Alumnos
- Padres de familia
- Ministerio de Educación
- INDECOPI

Haciendo un análisis de la Ley, es posible establecer la calidad de ganadores y perdedores que cada uno de ellos tendría con las innovaciones y obligaciones introducidas en el ordenamiento jurídico, de acuerdo a los siguientes cuadros:

**TABLA N° 2**

<b>Prohibición de obligar a los alumnos a contar con textos de primer uso (nuevos) o que estén diseñados para un solo uso y reconocimiento del derecho de padres y alumnos de utilizar libros de “segundo uso”.</b>	
<b>GANADORES</b>	<b>PERDEDORES</b>
<p align="center"><b>Padres de familia</b></p> <p>La ganancia para los padres de familia se ve reflejada en el ahorro, al no estar obligados a adquirir textos nuevos para sus menores, cuyos precios son mayores en comparación con aquellos que fueron utilizados previamente. El ahorro sería mayor en la medida que los materiales podrían provenir de personas que los ceden en calidad de préstamo, con lo cual el gasto en estos casos sería de cero.</p>	<p align="center"><b>Empresas editoriales</b></p> <p>Las empresas editoriales ven reducidas sus ganancias en la medida que disminuyen las ventas de materiales de primer uso.</p>
<p align="center"><b>Alumnos</b></p> <p>Debido al ahorro que representa para los padres de familia el no encontrarse en la obligación de comprar materiales nuevos, los alumnos ganan debido a que pueden ser beneficiados con otro tipo de bienes que sus padres pueden adquirir debido al ahorro antes descrito.</p>	<p align="center"><b>Vendedores</b></p> <p>Al igual que en el caso de las empresas editoriales, los vendedores minoristas ven reducidos sus ingresos por el descenso en el número de materiales educativos vendidos.</p>
<p align="center"><b>Empresas de venta de libros de segundo uso</b></p> <p>Este tipo de proveedores ve incrementados sus ingresos ya que aumenta el número de consumidores que requieren los bienes que ellos proveen. Adicionalmente, se generaría un mercado para que quienes cuentan con este tipo de materiales puedan convertirse en proveedores, incrementando sus ingresos al incursionar en una actividad antes no explotada.</p>	<p align="center"><b>Importadores</b></p> <p>Este sector ve reducidas sus ganancias ya que deja de importar textos educativos para la venta, debiendo invertir recursos en buscar otro nicho del mercado donde pueda desarrollar sus actividades.</p>
	<p align="center"><b>Docentes y directores</b></p> <p>Debido a la prohibición de exigir textos nuevos y la facultad del uso de libros de segunda mano, los docentes y directores que recibían incentivos económicos o valorables en dinero por la elección de determinados textos deja de recibir dichos incentivos.</p>

TABLA N° 3

<b>Establecimiento de criterios por parte del Ministerio de Educación para la adquisición de los textos escolares.</b>	
<b>GANADORES</b>	<b>PERDEDORES</b>
<p style="text-align: center;"><b>Alumnos</b></p> <p>Los alumnos se ven beneficiados en la medida que se garantiza que los materiales educativos utilizados durante el proceso de aprendizaje cumplirán con un estándar adecuado para cumplir con los objetivos correspondientes a su respectivos niveles de desarrollo cognitivo.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Empresas editoriales</b></p> <p>La determinación de criterios que deben cumplir los textos escolares representaría un gasto para las empresas editoriales, correspondiente a la inversión para modificar y adecuar sus textos a la exigencia de la autoridad.</p> <p>Asimismo, la pérdida se estima en la medida que deberán eliminar de su oferta aquellos materiales que no cumplen con los criterios antes señalados.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Empresas editoriales</b></p> <p>El efecto positivo se evidenciaría en aquellas empresas que logren adaptar sus materiales a los criterios señalados por la autoridad, aumentando sus ventas.</p>	<p style="text-align: center;"><b>vendedores</b></p> <p>Deberán dejar de vender aquellos textos q no cumplen con las exigencias del Ministerio de Educación, generando una pérdida</p>
<p style="text-align: center;"><b>Vendedores</b></p> <p>Serán ganadores en la medida que logren asegurarse que los materiales que ofertan cumplen con los criterios exigidos, lo cual les otorgaría una ventaja frente a aquellos vendedores que no cuentan con este tipo de materiales.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Importadores</b></p> <p>Tomando en consideración que la exigencia de observar los criterios dados por el Ministerio de Educación, deberán invertir en hacer un control previo de calidad de los materiales que desean importar, a fin de determinar si cumplen con los citados parámetros.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Importadores</b></p> <p>Las ganancias se evidenciarían luego de haber seleccionado a los proveedores en el exterior cuyos materiales cumplen con la normativa peruana. Contar con productos que se ajustan a las exigencias del ministerio correspondiente les daría una ventaja competitiva frente a quien no dispone de estos bienes.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ministerio de Educación</b></p> <p>El gasto en el Ministerio de Educación se evidencia en la inversión que representará en cuanto a personal calificado, ya sea contratado para llevar a cabo el diseño de los criterios o las labores que dejan de ser atendidas para cumplir con esta exigencia. Debe tomarse en cuenta que esta misión debe ser encomendada a especialistas en los diversos temas involucrados.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Docentes</b></p> <p>Contarán con un parámetro claro respecto de las características de los textos a ser utilizados en clase, lo cual permitirá uniformizar su labor respecto de la política nacional de educación.</p>	

**TABLA N° 4**

<b>Creación del Observatorio Nacional de Precios</b>	
<b>GANADORES</b>	<b>PERDEDORES</b>
<p><b>Empresas Editoriales</b></p> <p>La obligación de publicación de precios representa para este tipo de empresas un mecanismo que los ayudará a publicitar sus productos, ya que aquellas cuyos precios son competitivos, atraerán a mayor número de consumidores.</p>	<p><b>Empresas editoriales</b></p> <p>Tendrán que asumir el costo que representa contar con una persona para ingresar periódicamente la información solicitada por el sistema, tomando en cuenta que la misma debe ser actual y real.</p>
<p><b>Padres de familia</b></p> <p>A través del Observatorio, los padres de familia podrán tener acceso a información sistematizada sobre el precio de venta de materiales escolares, conociendo los datos de acuerdo a su lugar de residencia. Ello permitirá decidir el proveedor que les ofrezca el mejor precio.</p> <p>Asimismo, la información le permitirá ahorrar ya que buscará contratar siempre con él cuyo precio de oferta le resulte más atractivo, sin que la búsqueda de estos datos represente un costo de transacción adicional.</p>	<p><b>Vendedores</b></p> <p>Si bien el Observatorio permite a los consumidores conocer los precios de venta finales, el registro lo efectúan las editoriales y no quienes venden de forma directa al público los textos. El gasto que asumen los vendedores se representa en pérdidas por ventas, ya que los márgenes de ingreso se verían limitados por la información publicada.</p>
	<p><b>Importadores</b></p> <p>La obligación de reportar los precios no se impone a los importadores. En ese sentido, este grupo no gozaría de la publicidad de sus precios, generando una pérdida de los posibles compradores que, de haber tenido información de su oferta, habría podido comparar y, posiblemente, acceder a sus productos.</p>
	<p><b>Ministerio de Educación</b></p> <p>Considerando que las labores asignadas sobre el particular a este ministerio, se debe incorporar aquí la inversión que representa implementar el portal, personal para el manejo y vigilancia de los datos, así como las labores de fiscalización para que verificar que la información proporcionada sea real.</p> <p>Debemos incorporar aquí el gasto ya considerado anteriormente, referido al personal encargado de elaborar los criterios pedagógicos solicitados en la norma, así como la respectiva actualización.</p>
	<p><b>Padres de familia</b></p> <p>El costo adicional que representará para las empresas obligadas a reportar ante el Observatorio Nacional de Precios sería cargado como costo dentro de la estructura de gastos de producción de materiales educativos.</p>

TABLA N° 5

Definición de la calidad de proveedores de las empresas editoriales frente a los padres de familia.	
GANADORES	PERDEDORES
<p><b>Padres de Familia</b></p> <p>Considerando que la norma bajo análisis otorga a las editoriales la calidad de proveedores, y por ende posible de ser fiscalizados y sancionados al amparo del Código de Protección y Defensa del Consumidor, los padres de familia ganan la oportunidad de acceder a los mecanismos de defensa de sus derechos que ofrece el INDECOPI.</p>	<p><b>Empresas editoriales</b></p> <p>Al ser considerados como proveedores, las empresas editoriales se encontrarán obligadas a observar lo establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor. Asimismo, en caso se verifique el incumplimiento por parte de éstas, podrán ser investigadas y sancionadas por el INDECOPI, entidad que cuenta con facultades para imponer multas de hasta 450 UIT (US\$ 632 000 aprox.).</p> <p>Esta situación obligará a las empresas a extremar sus controles para no infringir el mencionado cuerpo legal, así como invertir en un servicio de asesoría legal, en caso se determine el inicio de un procedimiento sancionador en su contra.</p>
	<p><b>INDECOPI</b></p> <p>Considerando que el INDECOPI tiene la misión de velar por el cumplimiento de lo señalado en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, requerirá invertir en personal, así como en lo necesario para la atención de las posibles denuncias que se presenten por parte de los padres de familia.</p>

TABLA N° 6

Intervención de los padres de familia en la selección de los textos escolares a ser utilizados durante el año escolar.	
GANADORES	PERDEDORES
<p><b>Padres de familia</b></p> <p>Si bien la norma señala la prohibición de sustentar la decisión de los textos en base a beneficios económicos, otorgar el poder de decisión a los padres genera para ellos una posibilidad de obtener ganancias por parte de los proveedores, a fin que sean los textos ofrecidos por éstos, los elegidos en el proceso.</p>	<p><b>Empresas editoriales y proveedores de materiales educativos</b></p> <p>Las ventas de estas empresas estarían supeditadas a la elección de los padres de familia, quienes no contarían con los conocimientos técnicos y especializados suficientes en materia pedagógica.</p> <p>De esta forma observaríamos que los proveedores reducirían la calidad del material con la finalidad de lograr un precio menor y de esta forma ser elegidos por los consumidores.</p>

	<p style="text-align: center;"><b>Ministerio de Educación</b></p> <p>Tomando en cuenta que existe la posibilidad que se requiera la presencia de un representante de la autoridad en la elección de los textos, el Ministerio de Educación deberá disponer con personal capacitado que pueda atender las solicitudes. De esta forma, se requiere personal que acuda a los centros educativos y asista a las reuniones en las que se decida el material a ser utilizado por los alumnos.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>Padres de familia</b></p> <p>Se requerirá que los padres de familia acudan a reuniones para seleccionar los textos escolares. Sin embargo, tomando en cuenta la realidad de la población peruana, es probable que esta decisión sea delegada a los comités de aula, los cuales no necesariamente lograrán reflejar los gustos de los consumidores, ni el beneficio para los menores y, podrían verse inmersos en las prácticas de direccionamiento basadas en incentivos económicos, como lo eran anteriormente los centros educativos, directivos, docentes y personal administrativo.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>Alumnos</b></p> <p>La elección que puedan realizar los padres de familia, no se sustentaría en criterios pedagógicos, sino sólo económicos, respecto del valor de cada producto. Eso pondría en peligro el desarrollo uniforme de la población estudiantil, ya que existirían alumnos con acceso a materiales que potencian de mejor manera sus capacidades.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>Docentes</b></p> <p>En tanto la elección efectuada por los padres de familia no se haría en función de criterios pedagógicos, sino económicos, existe el riesgo que los materiales elegidos no cubran la totalidad de objetivos que se esperan en cada nivel escolar, restringiendo las opciones pedagógicas con las que cuentan en el aula. Más aún si tomamos en cuenta que no se obliga a la existencia de una terna o a que se elijan necesariamente los textos propuestos por los maestros.</p>

TABLA N° 7

<b>Obligación de los titulares del Ministerio de Educación y del INDECOPI de presentarse semestralmente ante el Congreso para dar cuenta del cumplimiento de la norma</b>	
<b>GANADORES</b>	<b>PERDEDORES</b>
	<p><b>Empresas editoriales y proveedores</b></p> <p>La obligación impuesta a las autoridades de reportar el cumplimiento de las normas, tendría como consecuencia una posible sobre fiscalización.</p> <p>De esta forma, las empresas del rubro extremarían controles para evitar ser objeto de investigaciones y procedimientos sancionadores.</p>
	<p><b>Ministerio de Educación</b></p> <p>La obligación impuesta puede provocar que la entidad descuide aspectos importantes de su función, para atender el requerimiento de información ante el Congreso de la República.</p> <p>Adicionalmente, se genera un incentivo para el inicio de acciones de fiscalización con poco sustento, sólo con la finalidad de contar con datos para reportar al Poder Legislativo.</p>
	<p><b>INDECOPI</b></p> <p>La obligación impuesta puede provocar que la entidad descuide aspectos importantes de su función, para atender el requerimiento de información ante el Congreso de la República.</p> <p>Adicionalmente, se genera un incentivo para el inicio de acciones de fiscalización con poco sustento, sólo con la finalidad de contar con datos para reportar al Poder Legislativo.</p>

**Paso 4**

A continuación presentaremos un cuadro general en donde podrá apreciarse los **COSTOS** y **BENEFICIOS** para todos los actores involucrados en la norma bajo análisis:

**TABLA N° 8**  
**COSTOS QUE SERÍAN ASUMIDOS**  
**POR LOS DIFERENTES INVOLUCRADOS EN LA NORMA**

PADRES DE FAMILIA	ALUMNOS	EMPRESAS EDITORIALES	IMPORTADORES
<p>1. Los costos de los materiales escolares se verían incrementados, ya que los proveedores de estos bienes trasladarán al padre de familia, los gastos que tendrán que asumir para dar cumplimiento a las nuevas obligaciones impuestas por la normativa.</p> <p>1. Pérdida de poder de decisión sobre los textos escolares ya que no podrán asistir a las reuniones para la adopción de esta decisión, delegando esta facultad a los comités de aula.</p>	<p>1. Debido a que los textos son elegidos por los padres de familia, la calidad de los materiales puede no ser la adecuada para que los alumnos logren continuar con su desarrollo, a la par que otros alumnos. Ello, tomando en cuenta que las editoriales reducirían la calidad de su producto en el afán de reducir precios y ser elegidos por los padres de familia.</p>	<p>1. Las empresas pierden ingresos porque se reducen las ventas al permitir que los alumnos utilicen libros de segundo uso. Montos que tendrán que ser invertidos para que las editoriales adecúen sus materiales a las nuevas exigencias de la Autoridad.</p> <p>2. Las empresas editoriales deberán eliminar de su stock los materiales que no cumplan con los criterios establecidos por la Autoridad.</p> <p>3. Deberán asumir el costo de contratar a un personal especial o destinar a alguien de su equipo para ingresar los datos al Observatorio Nacional de Precios, tomando en cuenta la cantidad de productos que cada una de ellas ofrecen. Elevación de los estándares de calidad para asegurar que no se cometan infracciones a las normas de protección al consumidor.</p> <p>4. Contratación de asesoría legal para la defensa de los casos que se inicien por presuntas infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor.</p>	<p>1. Pérdida de ganancias ya que los libros que importa ya no son requeridos por los padres de familia. Inversión en control de los materiales a ser importados a fin de verificar que cumplan con los criterios establecidos por la Autoridad.</p> <p>2. No contarán con la misma publicidad de sus precios, por lo que su mercado se vería reducido.</p>

VENDEDORES	DOCENTES Y DIRECTORES	MINISTERIO	INDECOPI
<p>Reducción en las ventas debido a que no se adquirirán libros de primera mano. Reducirían sus ventas en tanto deberán retirar de stock los libros que no cumplan con los criterios establecidos por la Autoridad.</p>	<p>Con la prohibición establecida, este grupo ya no tiene acceso a incentivos económicos que otorgaban las editoriales.</p> <p>Los textos elegidos por los padres de familia pueden no ser los idóneos para el desarrollo de las clases y el logro de los objetivos trazados.</p> <p>Los docentes y directores que se veían beneficiados por los pagos irregulares, perderán dichos ingresos, en la medida que la norma los califica como ilegales y sancionables al amparo de las normas de protección al consumidor, así como de aquellas relacionadas con la carrera magisterial.</p>	<p>Gasto en el que deberá incurrir para contar con personal capacitado que establezca los criterios a ser utilizados en los textos escolares, considerando que los mismos deben ser actualizados constantemente, de acuerdo a la evolución de las técnicas pedagógicas.</p> <p>Gasto en el que deberá incurrir para el diseño, implementación, mantenimiento y monitoreo del Observatorio Nacional de Precios de Textos Escolares.</p> <p>Gasto que representa el contar con un personal para que asista a las reuniones convocadas en los centros educativos para la elección de los textos.</p> <p>Gasto que representa la presencia de la autoridad del Ministerio de Educación, quien utilizará tiempo para preparar dicha presentación.</p> <p>Gasto en el inicio de procedimientos de fiscalización y supervisión con la finalidad de contar con datos para ser reportados ante el Congreso de la República.</p>	<p>Aumento de los costos regulares debido a que se deberá contar con mayor cantidad de personal para poder realizar las labores de fiscalización encomendadas a esta institución.</p> <p>Gasto en el inicio de procedimientos de fiscalización y supervisión con la finalidad de contar con datos para ser reportados ante el Congreso de la República.</p>

**TABLA N° 9**  
**BENEFICIOS OBTENIDOS POR LOS DIFERENTES INVOLUCRADOS EN LA NORMA<sup>28</sup>**

PADRES DE FAMILIA	ALUMNOS	EMPRESAS EDITORIALES	IMPORTADORES	VENDEDORES	DOCENTES Y DIRECTORES
<p>1. Ahorro en la medida que podría adquirir textos escolares más baratos, por tratarse de libros de segundo uso.</p> <p>2. Posibilidad de acceder a información sobre los precios de los textos escolares nuevos, así como las características que deben cumplir los materiales para poder ser utilizados por los menores.</p> <p>3. Los padres de familia obtienen un beneficio, ya que cuentan con la protección directa del INDECOP, a través de los distintos órganos con los que cuenta la entidad para la defensa de los derechos de los consumidores.</p>	<p>1. Como consecuencia del ahorro por parte de los padres de familia, al no tener que gastar en materiales de primer uso, los alumnos podrían verse beneficiados con otros bienes que podrían adquirir sus respectivos padres.</p> <p>2. Los materiales de consulta que utilizan cumplirán con estándares generales, que tendrán como resultado una mayor uniformidad en las enseñanzas impartidas.</p>	<p>1. Los que logren adecuar sus productos a los requerimientos establecidos por la autoridad en educación, elevarán sus ventas, en desmedro de los que no logren dicha adaptación.</p> <p>2. Las empresas que publican sus precios se benefician al contar con un mecanismo para promocionar el valor de sus bienes, lo que a su vez logra elevar el nivel de publicidad de sus bienes.</p>	<p>1. En los casos en los que logren importar libros que cumplan con lo exigido por la Autoridad, las ganancias de estas empresas aumentarían.</p>	<p>1. Aumento de ganancias para quienes realizan la venta de libros de segunda mano.</p> <p>2. Publicar los precios en el Observatorio, genera que sean conocidos por los consumidores y, por ello, elevar la posibilidad de vender sus productos.</p>	<p>1. Contarían con criterios claros respecto de la funcionalidad y características de los textos que serán utilizados en el aula.</p>

28 En el presente cuadro no se ha incluido al Ministerio de Educación ni al Indecopi, en la medida que consideramos que la entidades mencionadas no obtienen beneficio alguno con la implementación de la medida.

### • Resultados del análisis efectuado

Luego del ACB presentado, es posible advertir que la Ley cuenta con aspectos positivos como los siguientes:

- La norma bajo análisis beneficia a los padres de familia y alumnos en la medida que se evita que realicen gastos excesivos en la compra de materiales escolares, lo cual afecta la economía de cada uno de ellos y genera, a su vez, que se descuiden gastos de otra índole en beneficio de los menores.
- Se otorga a los padres de familia la posibilidad de contar con una entidad definida, así como con los procedimientos implementados por ésta, para la presentación de las denuncias correspondientes, en caso se sientan afectados por prácticas contrarias a lo señalado en la legislación sobre la materia.
- Se impone la obligación al Ministerio de Educación de publicar los criterios pedagógicos que deberán ser observados para la selección de textos escolares, lo cual permite a los padres de familia conocer si los materiales solicitados serán, finalmente, de utilidad para la educación de calidad de sus menores.
- La creación de un Observatorio de Precios resulta beneficioso en la medida que facilita el acceso a datos fundamentales para adoptar una decisión de consumo, por parte de los padres de familia, en tanto constituye una herramienta para elegir al proveedor que ofrece los productos a los precios más convenientes, de acuerdo a las necesidades de cada consumidor.

Sin embargo, el análisis comparativo efectuado en los acápite precedentes arroja, también, un lado negativo, referido a puntos que consideramos problemáticos en la norma:

- Se traslada la responsabilidad de la elección de materiales educativos a los padres de familia, siendo que éste sector no se encuentra debidamente capacitado como para decidir entre las distintas propuestas que serían presentadas por el centro educativo.
- En la medida que los padres de familia serán quienes, finalmente, adopten la decisión sobre los materiales que serán utilizados, existe un alto riesgo que sean ellos el objetivo de las prácticas que la norma busca sancionar. De esta forma, existe el riesgo que los padres de familia decidan por un determinado material ante el ofrecimiento de algún tipo de beneficio para el padre, el alumno o el centro educativo.
- Se genera un costo adicional a los proveedores de este tipo de bienes, a fin de poder cumplir con la obligación de reporte de precios en el Observatorio habilitado por el Ministerio de Educación.
- Se genera un gasto a las entidades involucradas, a fin de poder llevar a cabo las acciones de supervisión y fiscalización por incumplimiento de esta norma, así como la obligación de presentar resultados ante el Congreso de la República.

A nuestro modo de ver, la Ley se inspira en las buenas intenciones de los legisladores por evitar que los padres de familia deban pagar montos elevados por los textos escolares cada año, sin haber efectuado un análisis adecuado sobre la real dificultad en este mercado, así como del costo social que esta generaría, entendida como el resultado de la suma total de los beneficios de todos los actores, menos los costos que cada uno de ellos debe asumir.

Así, es evidente que quienes tienen que asumir la mayor cantidad de costos para la implementación de la Ley son las autoridades

des involucradas, como son el Ministerio de Educación y el INDECOPI. Ambas entidades están obligadas a invertir recursos estatales para hacer efectivas las obligaciones impuestas, que van desde la elaboración de criterios, mantenimiento del portal de información, inicio de procedimientos de investigación y procedimientos sancionadores, así como la participación en las asambleas de padres para la decisión de los textos escolares. Y resultado lógico que sea el Estado, a través de sus instituciones, quien deba efectuar un desembolso en beneficio de los ciudadanos. Pero, en este caso, consideramos que ese costo no se encuentra justificado si observamos los beneficios que finalmente se logran.

Debe tomarse en cuenta que la norma fue producto de una coyuntura especial. La aparición de los reportajes en los que se evidenciaba la práctica irregular de las editoriales, docentes y directores generó tal indignación que tuvo como consecuencia la búsqueda de una solución inmediata, pero sin observar con detenimiento las consecuencias futuras o el impacto que la decisión podría tener en todos los involucrados.

Consideramos que el problema que se evidencia no está ligado sólo al precio elevado de los libros escolares, sino que excede esta realidad y obedece a otras causas propias del sistema educativo peruano. Siendo así, las medidas adoptadas sólo servirán de paliativo a una realidad mucho más amplia de lo pensado. El problema tiene una serie de aristas que debieron ser abordadas, a nuestro entender, de forma integral y no aislada, como se ha hecho en este caso, con la finalidad de beneficiar a este sector del mercado. Entre ellos podemos mencionar: el precio de los uniformes escolares, los cobros adicionales que se efectúan en perjuicio de los padres de familia, el bajo nivel educativo que mantienen algunos proveedores del servicio educativo, el incumplimiento de la

currícula escolar elaborada por el Ministerio de Educación, la modificación indiscriminada de los contenidos de los textos, el incumplimiento de pago de las pensiones escolares que pone en peligro la continuidad del servicio, la aparente falta de valores de parte de algunos directores y docentes, entre otros.

Asimismo, se ha evidenciado la existencia de una serie de sujetos involucrados quienes no participaron de ninguna forma en la etapa de gestación de la norma. No existe evidencia de que se hayan realizado consultas a centros educativos, docentes, pedagogos y entendidos en la materia, sobre la mejor solución al problema que se presentaba. Por otro lado, tampoco se buscó tener mayor información sobre datos que pudieron ser de utilidad al momento de emisión del dictamen, como por ejemplo, el costo real de un material educativo, el número de centros educativos inmersos en este tipo de prácticas, el número de editoriales que existen en el mercado y que ofrecen este tipo de bienes. Llama poderosamente la atención que la única información en la que se basó el legislador para elaborar la norma y su respectiva modificación fue aquella que pudo ser captada en los reportajes periodísticos antes citados.

A fin de lograr una solución real al problema evidenciado, sería indispensable la adopción de medidas conjuntas, que ataquen las dificultades detectadas en bloque y no de forma aislada, ya que los resultados en este último caso, serán poco beneficiosos o imperceptibles.

- **Alternativas de solución al problema distintas a la Ley**

Luego de los resultados obtenidos tras el análisis efectuado en los numerales anteriores, no podemos dejar pasar la oportunidad para plantear algunas alternativas que, a

nuestro modo de ver, sería interesante aplicar, en búsqueda del beneficio no sólo de un sector de la sociedad sino de todos los involucrados.

De esta forma, planteamos las siguientes alternativas, de aplicación conjunta:

- Modificación de los Currículos Básicos de Educación, con la finalidad de establecer reglas claras que deberán ser cumplidos por los centros educativos que brinden este servicio. A través de este mecanismo, se asegura que sea el Ministerio de Educación quien defina cuales son las necesidades de los alumnos, a nivel nacional, contando con las herramientas suficientes para delimitar en qué casos sería indispensable el uso de libros anexos o si los mismos sólo cumplen función de apoyo. Con ello aseguramos que no se genere en los padres de familia la urgencia de adquirir estos materiales y se evita perjuicios a los menores que no cuentan con dichos bienes.

Llama nuestra atención que, si bien se han publicado ya los criterios pedagógicos a ser tomados en cuenta durante la selección de textos, el mencionado ministerio no haya implementado medidas para que dichos criterios sean adecuadamente difundidos y aplicados por los docentes, tarea que esperamos sea asumida próximamente, considerando que el proceso de matrícula del Año Escolar 2013 se encuentra a punto de iniciarse.

- Creación obligatoria de Bancos de Libros en los centros educativos privados y públicos, los cuales servirían para fomentar los valores que el propio proyecto de la Ley busca resaltar en los alumnos. El sistema empleado en los llamados Bancos de Libros genera que los menores tengan como práctica regular el cuidado de bienes que posteriormente serán utilizados por otros alumnos. Asimismo,

reduciría el gasto que tendrían que efectuar los padres de familia en la adquisición de textos de apoyo. Llama poderosamente la atención que, pese a que se haya considerado como uno de los objetivos de la Ley estos sistemas de préstamos de materiales, no se evidencia en ninguno de los artículos alguna disposición que genere el resultado esperado. Esto servirá, adicionalmente, para que las editoriales ajusten sus precios, transparentando el mercado para poder competir frente a la presencia de otra opción para acceder a estos materiales.

- Fomento del uso de bibliotecas y acceso a recursos electrónicos, a disposición de los alumnos y público en general. Es importante que se fomente en los menores el uso de estos recursos, tanto libros impresos como aquellos recursos informáticos para el desarrollo de sus labores escolares. Consideramos que la función del Ministerio de Educación, lejos de estar destinada a reportar precios de los textos escolares, debe ser asegurar que los mismos lleguen a la totalidad de menores en edad escolar.
- Imposición de sanciones a los docentes y directores que evidencien prácticas contrarias a la moral. A nuestro modo de ver, el Estado, a través de sus diferentes ministerios, y en este caso el Ministerio de Educación, no sólo debe aplicar políticas de incentivo sino también de sanción frente a prácticas que dañan a la sociedad, más aun si los perjudicados son un grupo que recibe *per se* protección por su situación de vulnerabilidad, como son los menores. De esta forma, estamos de acuerdo con la imposición de sanciones en los casos que se evidencie prácticas contrarias a la ética que todo educador debe observar en su conducta. Así, los objetivos que persigue la norma, entre los cuales se encuentra el eliminar los incentivos económicos para la elección

de textos escolares se lograrán si se aplican de forma directa, sanciones contra quienes se ven involucrados en ellas.

- Exigir a las editoriales que soliciten una autorización por parte del Ministerio de Educación para la elaboración de nuevas ediciones de los textos que elaboran. Ello, a fin de evitar aparición de nuevas ediciones que contienen cambios mínimos o injustificados y que hacen que sean retirados del mercado como si se tratara de material que no debe ser utilizado por el educando.
- El Ministerio de Educación, como ente rector, debería diseñar los parámetros que deberían ser observados por las editoriales en los casos en los que deseen elaborar una nueva edición de sus materiales, con la finalidad de justificar adecuadamente los cambios presentados.
- Generar espacios en los que se logre conocer las opiniones y propuestas de todos los involucrados en el proceso educativo. La experiencia que cada uno de ellos tiene, permitirá conocer la realidad que se busca legislar para obtener los mejores resultados posibles.

### Conclusiones

- La aplicación del Análisis Costo Beneficio en la elaboración de normativa resulta importante en la medida que nos permite visualizar la totalidad de los efectos que una ley puede tener en su aplicación. De esta forma, logramos conocer el real costo social que la medida a ser aplicada tendrá y decidir si resulta la mejor opción frente a un determinado problema.

- Pese a lo señalado en las normas que regulan la actividad legislativa, no se tiene como práctica común en la presentación de proyectos de ley en el Perú, la elaboración de un Análisis Costo Beneficio que permita conocer la consecuencias y, plantear, de ser el caso, soluciones alternativas al problema que se busca regular.
- Actualmente, la normativa de protección al consumidor en el Perú ha dado especial énfasis en la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran ciertos sectores de la sociedad, como por ejemplo los alumnos y padres de familia de menores en edad escolar. Sin embargo, la misma, ha buscado solucionar problemas aislados, sin tomar en cuenta la complejidad de la situación que busca atacar.
- En el caso de la Ley 29694, Ley que Protege a los Consumidores de las Prácticas Abusivas en la Selección o Adquisición de Textos Escolares, podemos concluir que, si bien se beneficia de forma inmediata a los padres de familia, las obligaciones y procedimientos que contiene, generan, como resultado global, una situación de pérdida para la sociedad.
- De haberse aplicado la metodología del Análisis Costo Beneficio a la norma bajo comentario, de forma previa a su promulgación, habría sido posible notar que eran necesarias medidas adicionales a las planteadas, las cuales no consideraban, necesariamente, la elaboración de una ley compleja. Por el contrario, habría sido advertida la posibilidad de otras soluciones menos gravosas para los involucrados y que generaban resultados igualmente satisfactorios en beneficio de los consumidores.