

PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN CHILE: EL CASO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

*Informe
Mesa de seguimiento*



**FORO POR EL DERECHO A LA
EDUCACIÓN PÚBLICA**

La presente publicación surge de la demanda de las organizaciones de actoras/es educativos que participan de la **Mesa de Seguimiento del Foro por el Derecho a la Educación Pública**. El año 2019, el **Foro por el Derecho a la Educación Pública**, convocó a la **Mesa de seguimiento a las vulneraciones al derecho a, en y desde la educación**, espacio que tiene por objetivo producir información sobre el impacto que tiene la mercantilización de la educación en la vulneración al **Derecho a la Educación y las propuesta de transformación de que surgen de los actores/as educativos**.

Privatización de la educación en Chile. El Caso del Programa de Alimentación Escolar.

Este trabajo se realizó con la colaboración de las/os trabajadoras/es de la Asociación de Funcionarios de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas -AFAEB-, de la Asociación de funcionarias/os de JUNJI -APROJUNJI-, de la Federación de trabajadoras/res de la Educación Pública FENAEDUP e investigadores del Programa Equipos de Psicología Educación y Sociedad (EPE) de la Universidad de Chile, del Observatorio Chileno de Políticas Educativas y la Cooperativa de trabajo Centro Alerta. Colaboró también en este esfuerzo el Colegio de Profesoras/es de Chile A.G.

Año 2025. Santiago - Chile

©Foro por el Derecho a la Educación Pública

©Asociación de Funcionarios de JUNAEB

Equipo de trabajo: Juan González López (Centro Alerta/OPECH), Dantón Vera Leyton (AFAEB), Silvia Céspedes Gutiérrez (APROJUNJI), Carolina Pizarro Donoso (AFAEB), Paola Ramírez Muñoz (AFAEB), Ricardo Gavilanes de Souza (Centro Alerta), Alonso Lastra Agurto (Programa EPE), Felipe González Arancibia (Centro Alerta) Diego Parra Moreno (Centro Alerta) Jorge Villavicencio (Programa EPE).

Producción: Coordinadora por la Alimentación Escolar y Foro por el Derecho a la Educación Pública

Diseño: María Alejandra Bustamante

Agradecemos la colaboración de Antonio Infante (ex director de JUNAEB), de Angela Cornejo (ex-encargada Unidad De Gestión Interna Del Departamento De Alimentación Escolar) y de los/as trabajadoras/es y ex-trabajadores de JUNAEB que entregaron su testimonio para este trabajo.

No se permite su uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra comercial.

www.derechoeducacionpublica.cl

www.afaeb.cl





INFORME
JUNAEB

Foro por el Derecho a la
Educación Pública - FODEP

PRESENTACIÓN

El **Foro por el Derecho a la Educación Pública** se fundó el año 2003 y desde sus comienzos ha puesto su foco en promover la defensa activa del Derecho a la Educación en Chile. Chile es considerado un experimento en cuanto a la privatización de la educación (Redondo, 2004; Cornejo, 2007; Bellei, 2015). Este proceso privatizador ha impactado profundamente nuestro sistema educativo, aumentando la desigualdad, profundizando la segregación y diluyendo el sentido público del sistema (Assael y otras, 2015; González, 2018; Foro, 2019). Según el investigador Stephen Ball (2007) la privatización se compone de dos estrategias que se desarrollan en forma conjunta; a) la apertura de los servicios educativos a la participación del sector privado y, por otro, b) las reformas destinadas a hacer que la educación pública se parezca más a un negocio, diluyendo en la razón mercantil su propósito fundamental como **Derecho**.

El año 2006 estalló la llamada Revolución Pingüina en Chile, el descontento con el modelo privatizador desbordó las escuelas. Una de las demandas de los/as estudiantes era la mejora de las raciones de alimentación, se denunciaba que se servía comida en mal estado, raciones insuficientes y de mala calidad (OPECH, 2010).

En Julio del 2006 Bachelet se comprometía en cadena nacional, a dar una serie de soluciones a los/os

estudiantes, entre otras, incrementar en 500 mil raciones la alimentación escolar para el año 2006 y 2007. Cómo en otras áreas de la gestión pública neoliberal, el aumento de recursos favoreció principalmente a las empresas concesionarias que se enriquecían a costa del arca pública.

Durante años se han manifestado múltiples problemas con la alimentación escolar, persisten los casos de comida en mal estado, falta de higiene en el servicio, insuficiencia y mala calidad de las raciones y distintas formas de vulneración a los derechos de las trabajadoras/es de las empresas de alimentación. A esto se suma la corrupción de algunos funcionarios, que se han coludido para defraudar al fisco, o la corrupción de las mismas empresas que recurren a todo tipo de estrategias para conservar sus nichos de mercado.

Temas: País | Educación

Al menos 150 escolares resultaron intoxicados en La Pintana y Puente Alto

Publicado: Miércoles, 7 de Marzo de 2012 a las 00:05hrs. Autor: Cooperativa.cl

- Problemas se produjeron tras consumir porotos y tomate con cebolla.
- Seremi anunció la realización de un sumario sanitario.

Al menos 150 escolares resultaron intoxicados luego de almorzar en los colegios San Javier y El Almendral ubicados en la comuna de La Pintana y en el Centro Educacional Católico Didascalio Santa María de Puente Alto





COMPROMETE \$45.331 MILLONES FISCALES

20 febrero, 2016

Nueva denuncia de corrupción sacude a la Junaeb tras comprobarse falsificación de datos en licitación

Escuchar: 28:13 min

Por: El Mostrador

El director del organismo, Cristóbal Acevedo, sostiene que «hemos detectado que esa empresa consultora externa falseó información», agregando que la compañía Diprala «no presentó los antecedentes necesarios y la auditoría señaló que esos antecedentes sí existían». Por tal motivo se canceló el contrato y será reemplazado por medio de un trato directo.

Empresa DIPRALSA entrega antecedentes falsos para adjudicarse una licitación por \$45.331 millones. La Junaeb decidió suspender la licitación e iniciar un sumario interno ya que esta empresa está a cargo de varias concesiones. El año 2020 en contexto de pandemia la misma empresa volverá a incurrir en irregularidades en la entrega de canastas cortadas y alimentos podridos.

Junaeb termina contrato con empresa que surtía alimentación a colegios de las 30 comunas de la Región de Los Lagos

Según el organismo, la firma cometió "serias faltas" en la provisión del servicio, "lo que resulta inaceptable", dada la situación de la pandemia.

06 de Mayo de 2020 | 14:13 | Redactado por J. Peña, Emol



Para aportar a este propósito, se hizo una breve síntesis de la historia de la alimentación escolar en Chile. Se destacan las iniciativas desplegadas, los actores sociales que participan y, en algunos casos, la visión política que subyacía a estas iniciativas.

En segundo lugar se analiza el estado actual del cuasimercado* que se constituyó en torno al servicio de alimentación escolar. Se revisarán evaluaciones, el marco legal que lo cobija, cobertura, presupuesto y los actores que participan de él, considerando el grado de control que tienen del mercado. Se reflexionará sobre las implicancias que esto tiene para el sentido público de este Programa.



(*) Se habla de cuasimercado cuando el Estado promueve la participación de operadores privados en la producción de servicios públicos, la cual se traduce en el crecimiento de una oferta privada mediada por el Estado (Whitty, Power & Halpin, 1999).

La Mesa de Seguimiento del Foro por el Derecho a la Educación Pública, en colaboración con la Asociación de Funcionarios de la JUNAEB - AFAEB Nacional y la Asociación de profesionales de la Junta Nacional de Jardines Infantiles APROJUNJI, ha preparado este informe que tiene por objetivo proponer una mirada sobre el servicio de alimentación escolar como un **Derecho Social**, que debe servir, no sólo para retener a las/os niños y niñas en la escuelas, sino también para potenciar el desarrollo social y comunitario del país.



En una tercera parte de este informe se rescata la experiencia del “*programa piloto desarrollado de ollas comunes*” implementado durante el primer gobierno de la Concertación. Esta experiencia duró hasta los años 2000 y buscaba promover una lógica solidaria y de promoción popular para el Servicio de Alimentación. Se revisarán sus resultados y los problemas que llevaron a que la iniciativa no continuara.

Por último, se sistematiza en este informe los resultados del taller con actores Educativos (AFAEB, APROJUNJI, FANAEDUP,

y otros representantes de organizaciones que participan en el Foro por el Derecho a la Educación Pública) “**Propuestas para un Sistema de Auxilio escolar para el siglo XXI**”, realizado en Junio del año 2024, en el cual se discutieron los resultados preliminares de este informe y se generaron propuestas a corto y mediano plazo para dar un giro al modelo privatizador. *¿Es posible hacer algún cambio?*

No solo es posible, es urgente hacerlo.

Santiago, Mayo 2025

EL AUXILIO ESCOLAR EN CHILE: DE POLÍTICA DE ESTADO A CUASIMERCADO

PRIMERA PARTE

La alimentación escolar se encuentra en el debate público hace ya varios años. Los problemas en el servicio adquieren mayor relevancia en tanto más crece la **desigualdad y la pobreza**, la crisis alimentaria y la persistencia de malos hábitos alimenticios en la población. Chile es uno de los países con las prevalencias de **sobrepeso y obesidad** más altas del mundo. El alto consumo de alimentos procesados, bebidas azucaradas y pan, y la baja ingesta de frutas, verduras y legumbres, es hoy un problema de salud pública (UNICEF, 2019).

La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), señala que hoy, la alimentación escolar, no solo debe apuntar a una buena nutrición y salud de niños y niñas, sino que también debe **promover sus derechos y educación alimentaria**, así como impulsar el desarrollo de las comunidades, por medio del **fomento de la empresa y la agricultura local** (FAO, 2020).



Por qué el medio litro de leche: Carta abierta a las madres chilenas. Disponible en Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile



Para afrontar estos desafíos es necesario un **compromiso social** de sostener en el tiempo una acción pública de impacto social. Un esfuerzo del conjunto de la sociedad tras objetivos estratégicos e históricos, como el hambre, la desnutrición, el analfabetismo, etc. (Guiliani y Capitillo, 2008; Guardamagna y Cueto, 2013). Esto es, una **Política Pública** que afronte las deudas que nos dejó el siglo XX y los desafíos que pone el siglo XXI.

EL HAMBRE Y LA GOBERNABILIDAD COMO PROBLEMA HISTÓRICO*

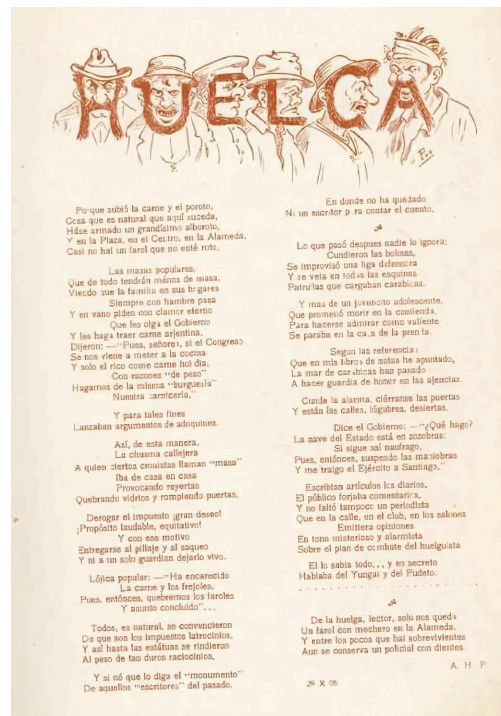
Uno de los primeros efectos del desarrollo del capitalismo fue la erosión de la vida campesina y la migración del campo a la ciudad. El crecimiento de los centros urbanos, el crecimiento de la población, el hacinamiento, la miseria, la enfermedad y el hambre, marcaron el nacimiento de la población urbano-popular en Chile (Morris, 1967; Illanes, 1991). Fue consenso, al menos en la élite de esa época, que las condiciones de vida de la clase obrera constituían un problema o conflicto transversal a toda la sociedad. Las consecuencias que podría tener esta situación en la vida urbana, podría implicar un riesgo para la instalación del nuevo orden social capitalista (Morris, 1967).



(*) Se toma el trabajo de María Angélica Illanes como columna vertebral de este relato histórico. En su texto **Ausente Señorita** (1991) la historiadora realiza una profunda reflexión sobre el problema de la alimentación y la escuela en Chile.

HACIA UNA POLÍTICA DE ESTADO

En este extremo contexto de desigualdad surgen una serie de iniciativas de asistencia, impulsadas por diferentes actores sociales y políticos, que veían en la miseria un problema social común, que afectaría a toda la sociedad. Es en el marco del funcionamiento de esta pluralidad de acciones que se constituye la política de auxilio escolar en Chile.



Zig-Zag. Santiago: Zig-Zag, 1905-1964. Año 1, no. 38 (5 Nov. 1905), p.21
A. H. P.. Huelga. Disponible en Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile

● A principios del siglo XX se registran los primeros movimientos sociales que reivindican la alimentación como bandera de lucha y problema político. El pueblo se manifiesta a través de **“ollas comunes”**, en las **marchas contra el hambre**, en las **huelgas para abaratar precios**, entre otras iniciativas solidarias y de protesta (Grez, 2007; Fabregat, 2019; Egaña, 2022; Elgueda, 2022).

● En el año 1887 la Dra. Eloisa Díaz, médico-inspector de las Escuelas Públicas, pone en el **debate político** la situación de hambruna y enfermedad que vivían los amplios sectores populares. «¿Cómo? Si el bolsillo de los pobres es tan escaso que no tiene lo necesario para el alimento, ¿Con qué comprará una receta? Y yo pregunto. ¿En qué parte de la escuela se puede hacer este tratamiento?» (Eloísa Díaz, citada en Illanes; 1991, pág. 29).

● En 1904 se fundó la Asociación de Educación Nacional, organización de intelectuales y profesores que buscaba promover la educación del pueblo y la mejora de las condiciones de las y los docentes. Esta organización impulsa la lucha por la primera forma de **socorro estatal alimenticio** a los alumnos indigentes de las escuelas públicas. Se proponía un socorro de carácter fiscal, prescindiendo así de la caridad privada (Illanes,1991).

● En 1908 familias ligadas al partido liberal fundan la **Sociedad de Ollas Infantiles**, con el fin de dar alimentación gratuita a los alumnos indigentes que concurren a las escuelas primarias y desertan del sistema (Fuentealba, 2022; Gaete y Yáñez, 2023). Hacia el año 1929, esta institución tenía 30 refectorios (comedores), fundamentalmente en escuelas particulares. El directorio estaba constituido por damas de la alta sociedad como Ana Luisa Ortuizar de Valdés y Sofia Anwandter de Körner, quienes estampaban el apellido de sus familias en escuelas y comedores (Illanes,1991).



Olla Infantil “Luis Miguel Amunátegui Johnson” (1917). Fuente: Colección Fotográfica Museo de la Educación Gabriela Mistral

● En 1908 también, se constituyó el **primer dispensario que repartió leche de vaca fluida (Gota de Leche)**, para alimentar a niños desvalidos, dependiente del **Patronato Nacional de la Infancia***. Hubo una multiplicación de estos centros a lo largo del país, dependientes de los aportes de sociedades, industrias o de donaciones de familias de la oligarquía. Cercanos a viviendas pobres y conventillos, impartieron además una educación moral, al pretender regularizar las relaciones de hecho para asegurar el desarrollo de una personalidad adaptable y útil a la sociedad, además del ideario de una familia legalmente constituida y moderna, con un padre que proveía y una madre dedicada a los cuidados (Neves y Benedetti; 2024).



() Un grupo de familias proveniente de la élite económica y la Iglesia fundaron esta institución que declara proteger a la infancia ante el abandono y pobreza. Su primer presidente fue Ismael Valdés Valdés, político de familia, diputado y senador liberal. Participó en distintas iniciativas filantrópicas de la época. Actualmente, la institución es una de las principales entidades filantrópicas en Chile, participa en distintos proyectos subvencionados de asistencia como escuelas y en el cuidado a menores.*

● En 1911, a pesar de la oposición de la oligarquía, se funda la primera **“cantina escolar”** (comedor fiscal) en la educación pública, liderada por la Dra. Eloísa Díaz y apoyada por la **Asociación de Educación Nacional**. En 1914, ante la crisis en contexto de guerra, ya había “cantina escolar” con financiamiento estatal en 15 escuelas públicas (Illanes, 1991).

● Tras la Primera Guerra Mundial, la **“plaga del hambre”** asola al país, activando la más inescrupulosa especulación en el comercio interno. El trigo aumentaba su precio en un 45% y en un 80% las papas: en 100% los artículos de alimentación básica. Las organizaciones populares se organizan en la **“Asamblea Obrera de Alimentación Nacional”**, para presentar ante los poderes públicos sus demandas sobre justicia social. Por ejemplo, se exigía al Estado destinar los fondos necesarios para entregar alimentación en las escuelas públicas a las/os niñas/os insuficientemente alimentados (Illanes, 1991; De Diego, Rojas y Castillo, 2002; Grez, 2007; Yáñez, 2016).

● Con la **Ley de Instrucción Primaria Obligatoria** (1920), comienza la expansión de la matrícula. Se crean las **Juntas Comunales**, para promover y organizar los servicios de alimentación y auxilios para las escuelas públicas. Estos organismos se convierten en un soporte

esencial para promover el naciente proyecto educativo estatal y nacional, afectado gravemente por la deserción de las/os más empobrecidas/os (Illanes, 1991; Rengifo, 2019).

● En el año 1929, en plena crisis económica mundial, el Estado creó **360 Juntas de Auxilio Escolar Comunales** y se fundaba el **Instituto de la Salud Escolar**, entre otras iniciativas que tenían por objetivo la alimentación, la salud, y el vestuario de las/os niñas/os que comenzaban a asistir a las escuelas del Estado (Illanes, 1991; Benedetti, 2019).

● Comenzando la década del 30, ante las falencias de la expansión del sistema escolar, surgen iniciativas comunitarias. Donde no llega la asistencia pública, docentes y vecinas/os organizan **comedores con un carácter solidario y ollas comunes**, en los que, además se presta ayuda económica, se atiende la salud e incluso se apoya pedagógicamente a las/os estudiantes menos aventajadas/os (Illanes, 1991; Benedetti, 2019).

● En 1936, la crisis económica persiste y el hambre golpea en los sectores populares. Las organizaciones populares se movilizan, como ejemplo de ello, la Confederación



Ollas comunes para alimentar cesantes, 1932. Disponible en Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile
Fuente: Zig-Zag. Santiago: Zig-Zag, 1905-1964. 60 volúmenes, número 1428, (2 julio 1932), página 30

Nacional de Sindicatos (CNS), demandó la apertura de **almacenes de comestibles y restaurantes a cargos del Estado, del Municipio o de las Cajas de Previsión** (Yáñez, 2016).

En el año 1937 se creó el **Consejo Nacional de Alimentación**, cuyo objetivo era estudiar y proponer medidas para enfrentar el problema de la alimentación popular. Persistían graves problemas nutricionales en la población, particularmente en las/os niñas/os en edad escolar. El Consejo propone medidas como el aumento de la producción de leche, la difusión por prensa de menús económicos y nutritivos, la gestión estatal de restaurantes populares y la distribución de comida en las escuelas (Yáñez, 2019).

En los primeros años del gobierno del Frente Popular (1940-1944) se **añtó a más del doble el presupuesto destinado al auxilio escolar**. Se proveyó de vestuario, hogares para estudiantes más necesitados, botiquines escolares, becas, entre otras iniciativas que tenían por objetivo, fortalecer la creciente cobertura del sistema de educación pública (Illanes, 1991; Carvajal, 2013; Yáñez, 2019).

En 1940, Salvador Allende, Ministro de Salubridad, ordena el aumento de los **desayunos escolares** y el reemplazo del tradicional “ulpo”* (“calientito, barato y llenador”) por leche, entre otras medidas destinadas al cuidado y alimentación de las/os niñas/os (Illanes, 1991; Carvajal, 2013).



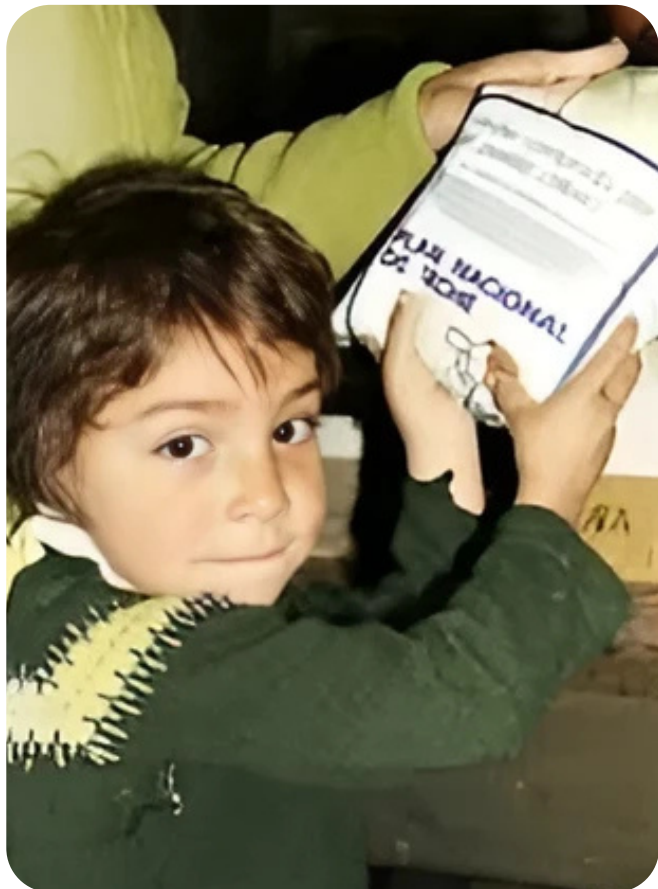
“Almuerzo escolar” (1944)
Fuente: Colección Fotográfica Museo de la Educación Gabriela Mistral

En 1953, en el segundo gobierno de Carlos Ibañez, se crea la **Junta Nacional de Auxilio Escolar -JUNAE-** que unifica y centraliza el funcionamiento de las juntas comunales, que venían funcionando hace décadas en forma local. El decreto 191 de 1953, señala que para esa fecha “*el cumplimiento del auxilio escolar sólo alcanza para satisfacer en condiciones precarias las necesidades de asistencia social de los escolares, especialmente lo relativo a la alimentación*” (p. 1). Así mismo, establece que la junta “*b) Vigilará y cooperará en el cumplimiento de la obligación escolar, y c) Procurará la difusión de la educación popular en las provincias y comunas, de acuerdo con las normas que se dispongan en el Reglamento*” (p. 2).



(*) *Bebida tradicional del campo Chileno, es una mezcla grumosa hecha con harina de trigo tostado, miel o azúcar y agua.*

● En 1964, se fundó la **Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas -JUNAEB-** con la que se buscaba fortalecer el servicio, limitado en recursos y selectivo. Se aumenta la cobertura e incorpora, además de la alimentación, apoyos en vestuario, vivienda, útiles escolares, textos de estudio, préstamos, transporte y cualquier otra medida asistencial necesaria. El auxilio escolar se ponía en línea con el discurso del desarrollo: se debía asegurar el progreso a través de la educación (Guzmán y Henríquez; 2023, p.181-182).



Niño recibiendo leche, a fines de 1972, en el campamento Nueva Habana, actual Nuevo Amanecer, La Florida. Fotografía de Amy Conger, colorizada por Javier Duharte

Fuente: Diario en línea El Ciudadano

● Durante el gobierno de la Unidad Popular continuó la expansión del sistema educativo público: el gasto fiscal creció entre un 17.4% a un 19.7% entre 1970 y 1972. El **“auxilio escolar” es el apoyo fundamental al proyecto educativo emancipador**, en el cual la educación era la herramienta para la construcción de una nueva sociedad, en ese contexto el auxilio escolar transformaba ya su concepto: era un “auxilio socialista” (Illanes, 1991 p.283). Si en 1964 la JUNAEB proporcionaba 350 mil desayunos diarios, ya en 1970 llegaba a 1.250.000, a la vez que se comienza a entregar ½ litro de leche por niña/o (Chavez y Brangier, 2023).

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Con el golpe de Estado comienza la destrucción de una política social que era ejemplo a nivel Latinoamericano. En reemplazo se impone un modelo basado en la liberalización de la provisión, externalizando el servicio de alimentación. Esto disolvería en los valores de la competencia en el mercado, el sentido democrático, social y pedagógico que este servicio podría tener.

● Después del golpe de Estado, a partir de 1974, la JUNAEB se vio afectada por la política de reducción del gasto público, limitándose significativamente los beneficios otorgados. **Se mantuvo el servicio de alimentación**, pero se redujo significativamente. Si en 1972 los almuerzos benefician al 27,7% de la matrícula, en 1976 sólo llegaban al 13,1% (Illanes, 1991).

● Con las nuevas **medidas económicas del régimen militar**; aumentó la pobreza, subió la inflación, se encarecieron los alimentos y más de 500 mil niños en edad escolar quedaron fuera del sistema. Ante el retroceso del Estado, fueron las organizaciones populares las que autogestionaron la solidaridad. Sólo en Santiago, 30.000 niñas/os recibían un plato de almuerzo en los comedores populares organizados junto a la Iglesia, mientras que en distintos barrios proliferaron ollas comunes que atendían las urgencias de los sectores más carenciados (Piña, 1986; Illanes, 1991; Hardy, 1986; Rivas y Rueda, 2009).

● El Régimen Militar, entrega la gestión del programa de alimentación a **empresas con fines de lucro**, a través de ventajosos contratos para los privados. Al año 1981 había 9 concesionarios. Los 4 más grandes concentraban casi el 90% de las raciones. El más grande, **CORPORA***, concentraba el 59% de las raciones. Otros como **DISTAL****, continúan en el sistema hasta el día de hoy (PIIE; 1984).



Comedores infantiles. Vicaría de la Solidaridad. Archivo y Centro de Documentación. Disponible en Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile



() La empresa CORPORA fue fundada en el año 1948 por Adolfo Ibáñez Boggiano, político y empresario, ministro de Fomento del Presidente Carlos Ibañez (fundador de la JUNAEB) y presidente de la cámara de Comercio de Valparaíso. Hoy una prestigiosa Universidad Privada que promueve el modelo de mercado en Chile, lleva su nombre. Fundó la Compañía CORPORA Tres Montes S.A. (actualmente Tresmontes Lucchetti), la empresa Ibáñez y Cia y la Sociedad Comercial de Almacenes Ltda. (posteriormente Distribución y Servicio, D&S, LIDER, actualmente la poderosa cadena Walmart en Chile). Tresmontes Lucchetti, fue vendida por la familia Ibañez al grupo NUTRESA de capitales colombianos.*

*(**) DISTAL es hoy una de las empresas que más porcentaje del "cuasimercado" de la alimentación concentra en el lapso de los últimos 10 años.*

● El 30 de mayo de 1989 se promulga **la ley 18.803 y se consolida este nuevo tipo de gestión pública. La nueva ley prohíbe al Estado contratar personal que no cumpla funciones propias de la función pública.** Con esto abre la puerta a la contratación de servicios, “obligando” a municipios y entidades de gobierno a contraer contratos con privados para satisfacer ciertas necesidades que se consideran “no propias de la función estatal”, o que son “funciones de apoyo”, o “complementarias” (Aróstica, 1994; Cortés; 2015).

● Los gobiernos de la Concertación continúan con las **licitaciones a empresas con fines de lucro.** Reconocen asumir una institución mutilada, tanto en su concepto de asistencia escolar como en su racionalidad administrativa. “Una institución disminuida en su capacidad de generar políticas, incapaz de constituirse en contraparte de quienes le venden servicios” (Dr. Antonio Infante, primer director de JUNAEB en Democracia. Citado en Illanes; 1991, p. 315).

● El 11 de julio del año 2003 se promulga la **ley número 19.886,** llamada **“Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios”**, se perfecciona el marco normativo de la externalización u **“outsourcing” estatal,** con reglas claras y

uniformes para la competencia y para la participación libre de todo quien esté habilitado para adjudicarse transacciones de bienes y servicios con el Estado. Se supone que al trazar reglas claras y uniformes se evitarían fraudes, corrupción o críticas al desempeño por falta de probidad (Jamett, 2022). Se constituye **“Chile Compra”** como reguladora y el portal informático **“Mercado Público”**, herramienta virtual que terminará regulando, en base a criterios de **transparencia, eficiencia y ahorro, las compras públicas, y así dar más competitividad al sistema.***



() El estudio de Jammet (2022) concluye, en base a un análisis de las licitaciones públicas entre el año 2019 y 2021, que el sistema tiene escasa competencia. La gran mayoría de las ofertas terminan teniendo pocos oferentes, o bien, los mismos oferentes se repiten en determinados rubros, señalando que el sistema no impide que pueda haber altos grados de colusión entre oferentes.*

LA PERMANENTE CRISIS DEL MODELO DE MERCADO

¿Cuáles han sido los resultados de la privatización del auxilio escolar? ¿Qué impacto ha tenido en su sentido como servicio público? Diversas críticas se acumulan con los años. Pero el modelo persiste, en permanente crisis, sin camino a seguir que no sea más y más mercado.

El año 2006 estalló la llamada **Revolución Pingüina***, en la cual, una de las demandas de los/as estudiantes era la mejora de las raciones alimenticias en las escuelas. Como primera respuesta, **incrementan significativamente las becas de alimentación**. De 1.225.280 disponibles el año 2006, se sube a 1.645.230 para el año siguiente (MINEDUC, 2016). El modelo usado es el mismo: la **externalización** mediante licitaciones. Con este rápido aumento de raciones, se atrae a las grandes empresas, las únicas capaces de reaccionar a la demanda “(...) *este incremento en las raciones de alimentos de manera significativa... un poco desarma este modelo de focalización que tenían los establecimientos y que lógicamente generó que se entregarán muchas más raciones de lo que en verdad se requerían en ese minuto (...) esto trajo un atractivo en el mercado industrial de alimentos, porque al haber este incremento en la cantidad de*

raciones; estamos hablando que en esa época por lo menos fueron de 500 mil raciones al día, lo cual para un programa como el PAE es significativo. Volver a incrementar generó lógicamente un atractivo importante de negocio” (Trabajador de JUNAEB)**.



Revolución Pingüina de 2006



(*) *Movilización nacional de estudiantes secundarios: todas las escuelas del país fueron ocupadas. Desencadenó un ciclo de movilizaciones sociales en Chile, que persisten hasta hoy.*

()** *Entrevista realizada para este trabajo. En el año 2007 se registraban 30 proveedores externos o empresas concesionarias. Cuatro de estas empresas controlaban el 43,7% del mercado. La multinacional francesa SODEXO, y las nacionales Alicopsa, DIPRALSA y Santa Cecilia (Kremerman, 2007).*

● Entre el **2005 y el 2024** el presupuesto destinado a JUNAEB aumenta significativamente. Se incorporan nuevos Programas: el 2007 la “Tarjeta Nacional Estudiantil”, el 2009 “Yo elijo mi PC”, el año 2015 “Me Conecto para Aprender”, entre otros. El presupuesto del Programa de Alimentación Escolar se incrementó casi 10 veces*: la cobertura se triplicó en 20 años. El 98 % del presupuesto se ocupó en externalizar servicios a empresas privadas con fines de lucro. (JUNAEB, 2024).

● La implementación tecnológica de la **Tarjeta Nacional Estudiantil** fue concesionada a la empresa SONDA S. A., a la cual, se le atribuye una falla ocurrida que afectó a más de 350.000 estudiantes que pagaron pasaje adulto a causa de una falla en los validadores, calculando pérdidas de 190 millones de pesos. La empresa TIMM, que perdió esta licitación, denunció que SONDA se apropió de sus certificaciones para ganarla, ofreciendo tecnología que no tenía. El año 2010 en el marco del programa **"Yo elijo mi PC"**, la empresa tecnológica proveedora de los computadores **QUINTEC**, entrega **"notebooks de palo"** en Punta Arenas. La situación salió a la luz cuando estudiantes beneficiados por el programa **"Yo elijo mi PC"**, abrieron las cajas de sus computadores y encontraron pedazos de madera de tamaño y pesos similares a un laptop. (Cáceres , 2010; Pérez, 2007).



() Según las leyes de presupuesto, aproximadamente, en el año 2005 el presupuesto de JUNAEB era de 128.251.704.000 (Ciento veintiocho mil doscientos cincuenta y un millones setecientos cuatro mil pesos). Al año 2007 era de 160.000.000.000 (ciento sesenta mil millones de pesos). En el año 2010 llegaba a 574.000.000.000 (quinientos setenta y cuatro mil millones de pesos) aproximadamente y actualmente sobrepasa los 1.000.000.000.000 (un billón de pesos). Más información en Dirección de Presupuesto:*

<https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>

● El 2012, 150 escolares resultaron **intoxicados luego de almorzar** en colegios de la comuna de La Pintana y Puente Alto. La comida estaba a cargo de la **empresa SOJS**, concesionaria de JUNAEB. Durante el año **2015**; en Talcahuano, se entregan verduras podridas y puré verde, en La Unión descubren un frigorífico que almacenaba mil kilos de **carne en descomposición** lista para ser repartida en la Región de Los Ríos. En Colegios de Viña del Mar, las propias manipuladoras de alimentos compran “la sal y el lavalozas e ingeniárselas para hacer cundir las menores raciones de papas, manzanas y salsa de tomate”. En la Ligua y la Calera, **sirven sólo arroz, sin acompañamiento**. (Cáceres,2010; Sallaberry, 2015; Diario Uchile, 2012).

● El año 2016 la empresa consultora encargada de revisar la solvencia financiera de las empresas concursantes, **no ocupó las bases establecidas y favoreció a la empresa DIPRALSA** (Distribuidora de Productos Alimenticios S.A.) para adjudicarse cuatro de las 33 unidades territoriales licitadas por más de 45 mil millones de pesos (Ahumada, 2016).



Merkén SpA

● El año 2019 Contraloría encontró **graves irregularidades** vinculadas a las **empresas Merken SPA y Saludable SPA**. Dichos incumplimientos incluyen; fecas de ratas en los alimentos, incumplimientos en la cadena de frío, moho y frutas descompuestas (Cooperativa, 2019). La misma entidad, señala que la JUNAEB tiene **sin cobrar más de 14 mil millones de pesos en multas** por incumplimientos de contrato por parte de las empresas concesionarias (Molina, 2019).

● El año 2020, durante pandemia, el **Programa de Alimentación Escolar (PAE)** entrega canastas de alimentos a través de las empresas, sin embargo, numerosas auditorías dan cuenta de **múltiples fallas en el servicio; como alimentos en mal estado, raciones incompletas, incumplimientos con la estructura nutricional establecida**, entre otras (Astaburuaga, 2021).

● El año 2021 el **Programa de entrega de computadores de JUNAEB** es operado por la empresa Netnow, la cual, ha sido contratada en los años que Jaime Toha ha sido director de JUNAEB. Ante aquello, los trabajadores del servicio público, denuncian que la **empresa se ha visto favorecida porque el Director Jaime Toha** es amigo del dueño de Netnow. La Asociación de Funcionarios de Junaeb señala que la autoridad ha “transformado la supervisión en un modelo garantista con las empresas, que pone el foco en los intereses de estas por sobre las necesidades de los estudiantes” (Comunicado AFAEB, 2021).



● En el año 2023, la **Ley 21.634 modifica la Ley 19.886**, sumando causas de incompatibilidad para realizar **compras públicas** (especialmente dirigidas a personas vinculadas al servicio público), además de inhabilitar a quienes han incurrido en cohecho, lavado de activos y otros delitos. Junto a ello, se especifica que las compras ágiles del estado, que abordan tareas en menores tiempos y con menores recursos, deben ser tomadas por empresas de menor tamaño y proveedores locales, incluyendo a pymes y cooperativas, a modo de fortalecer a estos sectores.(Gobierno de Chile, 2023).

● El 15 de Mayo del año 2025 es recibido un borrador de FAO para la elaboración de una **nueva Ley de Alimentación Escolar**, tras convenio firmado el año 2023 la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) propone al gobierno una **mejora al modelo** que implica incorporar en las licitaciones puntaje por la compra de productos locales, mejoras de la nutrición escolar, cuidado del medio ambiente, la promoción de la participación de las comunidades educativas, de productores locales e incorporar mejores mecanismos de rendición de cuentas (MINEDUC, 2025).



CONCLUSIONES

La historia muestra que han sido los movimientos sociales quienes han puesto al hambre y la miseria como un problema político en Chile. Es, ante los estallidos y revueltas populares, que otros actores de la sociedad chilena comienzan a desplegar distintas iniciativas.

La escuela fue la institución en torno a la cual se desplegaron la mayoría de estas iniciativas. Oligarquía, burguesía y movimiento popular concibieron la alimentación popular en estrecha relación con el sistema educativo.

Es en esta dinámica entre movimientos populares, filantropía y burocracia estatal, que se constituye la alimentación escolar como una política de Estado. Distintos gobiernos la fortalecen haciéndola una iniciativa transversal, orientada a paliar el hambre y la miseria, pero también, como ocurrió durante la Unidad Popular, promover el desarrollo social de nuestro país.

“

(...) se trataba como siempre de ampliar matrículas e impedir la deserción, se buscaba además forjar allí los hombres de la sociedad democrática popular. En la escuela nueva con su vaso de leche y plato de porotos se formaría el hombre y la mujer consciente, agente de cambios, inteligente y solidario. El auxilio escolar pasaba así a formar parte del proceso histórico de emancipación social.

(Illanes, 1991 p.272)

”

Luego del golpe de estado, con la liberalización del sistema y la constitución de un cuasimercado de la alimentación escolar, no se ha vuelto a discutir el sentido de esta política. Se redujo el debate público a la cobertura y a la corrupción del modelo mercantil.

Conforme aumentó el presupuesto público destinado a alimentación escolar, aumentó la cobertura, pero también aumentó la concentración de la oferta en grandes empresas con fines de lucro. Esto ha llevado a que exista corrupción, por parte de las empresas, pero también por parte de funcionarios estatales. El ánimo de lucro, ha hecho que el servicio pierda valores y su originario sentido público. Un estado permanente de *crisis*, que no se resuelve. ¿Habrán que seguir ajustando el mercado?

Hoy se tiene una oportunidad histórica para rediscutir el sentido del modelo de auxilio escolar en Chile. Podemos pensar un sistema de alimentación que aborde no solo la malnutrición, sino que también, problemas estructurales asociados a ella, como la desigualdad, la pobreza, la falta de más y mejor educación y la mayor disponibilidad de una mejor alimentación, hoy en vías de monopolización por la industria alimentaria*. Son millones y millones de pesos en recursos y décadas de historia de un Programa que tiene el potencial de transformar la sociedad, para hacerla justa y más humana.



() Según Unicef (2019), al año 2019, un 77% de la venta de alimentos procesados se concentra en tan solo 100 grandes empresas.*



Congreso por el Derecho a la Alimentación Escolar, Agosto 2024. Coordinadora por la Alimentación Escolar

FUENTES

- Prensa en línea:

Ahumada, R. (2016, 19 de febrero). "Junaeb: Licitación por más de \$45 mil millones había sido adjudica a empresa que entregó datos falsos". The Clinic <https://www.theclinic.cl/2016/02/19/junaeb-licitacion-por-mas-de-45-mil-millones-habia-sido-adjudica-a-empresa-que-entrego-datos-falsos/>

Astaburuaga, P. (2021, 13 de septiembre). Contraloría instruye sumario a Junaeb por deficiencias en entregas de cajas de alimentación durante 2020. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/contraloria-instruye-sumario-a-junaeb-por-deficiencias-en-entregas-de-cajas-de-alimentacion-durante-2020/PDB3M7UM3BBWFGJHIXKRYRSJ3Y/>

Cáceres, C. 2010 Junaeb abre investigación por entrega de "notebooks de madera" en Punta Arenas. Emol. <https://www.emol.com/noticias/nacional/2010/04/06/406945/junaeb-abre-investigacion-por-entrega-de-notebooks-de-madera-en-punta-arenas.html>

Cooperativa (2019, 24 de julio). JUNAEB estudia terminar contrato con empresa acusada de transportar alimentos contaminados. Cooperativa.cl. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/infancia/junaeb-estudia-terminar-contrato-con-empresa-acusada-de-transportar/2019-07-24/105322.html>

Diario Uchile (2012, 7 de marzo). Cerca de 150 escolares intoxicados con comida entregada por JUNAEB. Diario Uchile. <https://radio.uchile.cl/2012/03/07/cerca-de-150-escolares-intoxicados-por-comida-entregada-por-junaeb/>

MINEDUC. (2025, 15 de mayo). Mineduc y Junaeb reciben propuesta de FAO para la elaboración de una nueva Ley de Alimentación Escolar. MINEDUC. <https://www.mineduc.cl/mineduc-y-junaeb-reciben-propuesta-para-ley-de-alimentacion-escolar/>

Molina, J. (2019, 23 de julio). Se superó: Junaeb no ha cobrado más de 14 mil millones de pesos en multas a empresas proveedoras. Biobio Chile. <https://www.biobiochile.cl/especial/noticias/reportajes/reportajes-reportajes/2019/07/23/se-supero-junaeb-no-ha-cobrado-mas-de-14-mil-millones-de-pesos-en-multas-a-empresas-proveedoras.shtml#:~:text=El%20informe%20lo%20revela%20Radio,menores%20recursos%20a%20nivel%20nacional.>

Peréz, A. (2007 Transantiago no cumple. Centro de Estudios Miguel Henríquez. www.archivochile.cl/Chile_actual/03_ex_y_p_c/chact_eypc0002.pdf

Sallaberry, Juan Pablo (2015) El Menú de Problemas en JUNAEB. Reportaje Revista Qué Pasa La Tercera Julio <https://www.latercera.com/revista-que-pasa/1-17202-9-el-menu-de-problemas-en-junaeb/>

- **Leyes, proyectos y decretos**

Decreto con Fuerza de Ley 191. 17 de julio de 1953. Organiza servicios de auxilio escolar. Núm. 191. Chile.

Ley 19.886. Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. 11 de julio del año 2003. Chile.

Ley 18.575. Orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. 12 de noviembre de 1986. Chile.

Ley 18.803. Otorga a los servicios públicos la autorización que indica. 30 de mayo de 1989. Chile.

Borrador Proyecto de Ley Alimentación. Presentado al Gobierno de Chile por Mayo del año 2025.

Ley 21.634 Moderniza la Ley n° 19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del estado. 28 de Noviembre del 2023.

- **Informes y comunicados**

Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Elige Vivir Sano, 'Radiografía de la Alimentación: Estudio revela alto consumo de pan, bebidas azucaradas y dulces en hogares de Chile', 21 de enero de 2021.

<http://elgevivirsano.gob.cl/noticias/radiografia-de-la-alimentacion-estudio-revela-alto-consumo-de-panbebidas-azucaradas-y-dulces-en-hogares-de-chile>, consultado en mayo de 2025.

Comunicado AFAEB 21 sept. 2021.

<https://twitter.com/afaebnac/status/1440340663132778504>

- **Artículos académicos**

Aróstica , I. M. (1994). Transferencia de funciones estatales al sector privado en tres contratos administrativos: concesión de servicio público, externalización y sociedad. *Revista de Derecho Público*, (55/56), 143.

Benedetti Reiman, L. (2019). El hambre, la miseria y la Escuela: el surgimiento de las organizaciones de auxilio a la infancia escolar pobre de Concepción (1917-1929). *Revista de historia (Concepción)*, 26(2), 33-52.

Carvajal, C. S. (2013). Salvador Allende y la salud pública a 40 años del golpe de estado. *Cuadernos Médico Sociales*, 53 (3), 179-182.

Chavez Zúñiga, P., y Brangier Peñailillo, V. (2023). *La Mortalidad Infantil durante el Gobierno de la Unidad Popular (Santiago de Chile, 1970-1973)*. *Revista Brasileira de História*, 43, 243-266.

Cortés Recabarren, J. L. (2015). El outsourcing en la administración del Estado de Chile. En J. L. Cortés Recabarren, *El outsourcing en la administración del Estado de Chile* (págs. 1-11) (págs. 1-11).

De Diego Maestri, P., Rojas, L. P., & Castillo, C. P. (2002). *La Asamblea Obrera de Alimentación Nacional: un hito en la historia de Chile*. Sociedad Chilena de Sociología.

Egaña, D. (2022). Organización comunitaria y ausencia del derecho a la alimentación en Chile. *Revista chilena de nutrición*, 49, 43-45.

Elgueda Labra, G. (2022). La ciudad en disputa. Espacio y sociabilidades urbanas durante las "marchas del hambre" (Santiago, 1918-1919). *Revista de historia (Concepción)*, 29 (1), 336-369.

FAO. (2020). *School-based food and nutrition education – A white paper on the current state, principles, challenges and recommendations for low- and middle-income countries*. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb2064en>

Fabregat Peredo, M. (2019). ¿Desorden público contra la autoridad? Sobre la 'huelga de la carne' de 1905 y algunas de las víctimas ingresadas a la Morgue de Santiago. *Cuadernos de historia (Santiago)*, (51), 231-251.

Fuentealba Alvarez, V. (2022). Caridad y beneficencia: las mujeres en la esfera pública en Chile, 1900-1940.

Gaete Lagos, J. L., & Yáñez Andrade, J. C. (2023). Vacaciones para una infancia desvalida. Las colonias escolares en Chile, 1900-1940. *Revista de historia (Concepción)*, 30.

Grez, S. (2007). 1890-1907: De una huelga general a otra. Comunidades y rupturas del movimiento popular en Chile. *Cyber Humanitatis*, (41), 1-7.

Guardamagna, M., & Cueto, W. J. (2013). Políticas de Estado en democracia: la relación estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. *Si somos americanos*, 13(2), 59-80.

Guiliany, J. G., & Capitillo, H. Z. (2008). Políticas de Estado como sustento de la organización ciudadana. *CICAG: Revista del Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales*, 5(2), 113-131.

Guzmán, C. N., & Henríquez, N. C. (2023). Programa de alimentación escolar en Chile, 1964-1969. La expansión del desarrollo/subdesarrollo en América Latina a través de la estandarización del comer. *Revista Notas Históricas y Geográficas*, 178-195.

Hardy, C. (1986). *Hambre + dignidad= ollas comunes*. (No Title).

Illanes, M. A. (1991). *"Ausente, señorita": el niño chileno, la escuela para pobres y el auxilio, 1890-1990: hacia una historia social del siglo XX en Chile*. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Jamett Lillo, F. P. (2022). *Competencia y transparencia en el sistema de información Mercado Público: Análisis de las licitaciones públicas en Chile entre 2019-2021*. Universidad de Chile.

JUNAEB. (2024). Cuenta Pública Participativa 2024. https://www.junaeb.cl/wp-content/uploads/2024/05/Editorial_Cuenta_Publica_Junaeb-2024-.pdf

Krememan, M. (2007). *Radiografía del Financiamiento de la Educación Chilena: Diagnóstico, Análisis y Propuestas*. OPECH: Santiago.

MINEDUC (2016) "Presentación Ministerio de Educación-JUNAEB" de la Comisión Investigadora Especial se refiere a una presentación que el Ministerio de Educación y la JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas) realizaron ante la Comisión Investigadora Especial de la Cámara de Diputados.

<https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=44971&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

Morris, J. O. (1967). *Las elites, los intelectuales y el consenso: estudio de la cuestión social y del sistema de relaciones industriales de Chile*. Santiago: Ed. del Pacífico, 1967

Neves, C. X. N., & Benedetti, L. E. B. (2024). La maternidad científica a partir de la labor de las gotas de leche de Valparaíso: gota central y gota de leche del hospital de niños (1918-1944). *Historia* 396, 13(2), 437-462.

Piña, C. (1986). *Programa de apoyo a las organizaciones de ollas comunes de la zona oriente: una sistematización: Proyecto Sistematización de Experiencias de Educación y Acción Social en Sectores Populares*. CIDE.

Programa Interdisciplinario en Investigación en Educación. (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*.

Rengifo, F. (2019). Una democratización tambaleante. *Escolarización y cohesión social en Chile, 1920-1960*. *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral*, 57(2), 161-183.

Rivas, J., & Rueda, J. (2009). ¡Al mal tiempo, buena cara! La cultura cómico-popular en las poblaciones de Santiago de Chile: 1973-1990. In *Segundas Jornadas Nacionales de Historia Social* 13, 14 y 15 de mayo de 2009 La Falda, Córdoba. Centro de Estudios Históricos Carlos SA Segreti; Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Estudios de Historia Americana Colonial.

Unicef. (2019). *Niños, alimentos y nutrición. Crecer bien en un mundo en transformación. Estado mundial de la infancia 2019. Resumen ejecutivo*. Oficina de Perspectivas y Políticas Mundiales de UNICEF.

Yáñez Andrade, J. C. (2016). "Alimentación abundante, sana y barata": Los restaurantes populares en Santiago (1936-1942). *Cuadernos de historia (Santiago)*, (45), 117-142.

Yáñez, J. C. (2019). Cuando los médicos hablaron de economía: familia, salario y alimentación en Chile (1930-1950). *América Latina en la historia económica*, 26(2).

CONTENIDOS

PRIMERA PARTE: EL AUXILIO ESCOLAR
EN CHILE: DE POLÍTICA DE ESTADO A
CUASIMERCADO

SEGUNDA PARTE: LA MODERNIZACIÓN
DEL SERVICIO COMO CONTROL
CORPORATIVO

TERCERA PARTE: EL EXPERIMENTO
COMUNITARIO

CUARTA PARTE: PROPUESTAS DESDE
LAS Y LOS TRABAJADORES



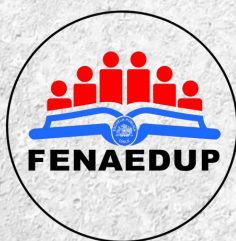
FORO POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA



www.derechoeducacionpublica.cl



foro.educacion.chile@gmail.com



EQUIPO DE PSICOLOGÍA Y EDUCACIÓN
DEPARTAMENTO DE PSICOLOGÍA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

