

RESUMEN EJECUTIVO

# PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN,  
TRANSPARENCIA Y PRODUCTIVIDAD FISCAL  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS  
MINISTERIO DE HACIENDA

Septiembre, 2025



## PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN, TRANSPARENCIA Y PRODUCTIVIDAD FISCAL  
Dirección de Presupuestos – DIPRES © 2025 DIPRES

Directora de Presupuestos: Javiera Martínez Fariña.  
Jefe de Departamento de Evaluación, Transparencia  
y Productividad Fiscal: Rodrigo Díaz Mery.

Equipo a cargo de la publicación:  
Javiera Bravo R., Camilo Jaramillo A., y Gonzalo Gaete R. (Jefe del Subdepto. de  
Transparencia y Productividad Fiscal).

La evaluación contó con el apoyo de Nicolás Figueroa G. como colaborador externo.  
Esta evaluación se desarrolló como parte de la Línea de Evaluación Focalizada del Ámbito  
(costos) de acuerdo con lo establecido en el Decreto Exento N° 444, del 07 de diciembre de  
2023, del Ministerio de Hacienda.

Siempre que es posible intenta usar un lenguaje no discriminatorio ni sexista. No obstante,  
para no obstaculizar la lectura, en casos que sea pertinente, se usa el masculino genérico,  
que la gramática española entiende que representa a hombres y mujeres en igual medida.

Se autoriza su reproducción siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente.  
Para referenciar emplear el siguiente formato: DIPRES (2024). Evaluación Focalizada de  
Ámbito del Programa de Alimentación Escolar. Resumen Ejecutivo. Departamento de  
Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal. Santiago, Chile.

Registro de Propiedad Intelectual: Pendiente  
ISBN: Pendiente  
Diseño y Diagramación: M. Martínez V.



## RESUMEN EJECUTIVO

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2013-2023**

**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2024 (MILES \$ 2025): \$1.055.678.756**

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente informe corresponde al Final de la Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) del programa de Alimentación Escolar (PAE) de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), perteneciente al Ministerio de Educación (Mineduc), durante el período 2013-2023.

La evaluación es focalizada en el ámbito de costos, y su objetivo general es analizar el mecanismo de compras de los servicios de alimentación con el fin de identificar espacios de mejora en su desempeño. Entre sus objetivos específicos se encuentran: i) analizar la estructura de pagos de los servicios de alimentación, y su relación con la programación financiera; ii) analizar la implementación de licitación PAE e identificar potenciales ganancias de eficiencia en el proceso de compra; iii) proponer recomendaciones para mejorar la eficiencia en la implementación del programa.

### 2. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

El PAE tiene por propósito que *“Estudiantes matriculados en establecimientos educacionales financiados por el Estado, en establecimientos Junji<sup>1</sup>, de hogares estudiantiles Junaeb y niños, niñas y jóvenes de residencias familiares Sename reciben una alimentación sana y rica para enfrentar su jornada educativa”<sup>23</sup>*. Para esto, entrega diariamente servicios de alimentación consistentes en desayunos, almuerzos, colaciones, once y/o cenas, según corresponda, a estudiantes de educación parvularia, básica y enseñanza media en condición de vulnerabilidad que estén matriculados en establecimientos adscritos al programa. Desde 2017 se entrega alimentación especial a estudiantes con enfermedad celiaca, correspondiente a desayunos de productos envasados libre de gluten, junto con una canasta quincenal de alimentos aptos que pueden preparar en casa. Por otro lado, existe además el beneficio del Tercer Servicio, que consiste en una colación que se destina a los estudiantes que son usuarios del Subsistema Chile Seguridades y Oportunidades.

La entrega diaria de raciones alimenticias se realiza por medio de empresas proveedoras, las cuales son seleccionadas a través de licitaciones públicas agrupadas según áreas geográficas (unidades territoriales o UT). Las ofertas adjudicadas se obtienen luego de la aplicación de un modelo lineal de optimización que selecciona la combinación más ventajosa entre las ofertas que fueron declaradas admisibles administrativamente, y hayan cumplido con lo mínimo exigido en las evaluaciones técnica y financiera. La licitación de 2023 consideró más de 2 millones de raciones diarias e involucró la asignación de más de \$1.500.000.000 millones.

<sup>1</sup> Junta Nacional de Jardines Infantiles. En el contexto de esta definición, los establecimientos Junji consideran la red de jardines infantiles de la Fundación Integra.

<sup>2</sup> Ficha de monitoreo PAE 2023

<sup>3</sup> El PAE se encuentra actualizando su diseño en proceso Ex Ante 2025 donde ha definido como propósito: “Niños, Niñas y Jóvenes, matriculados en nivel parvulario, nivel transición, educación básica y media en establecimientos educacionales subvencionados por el Estado superan inseguridad alimentaria.”

Con el fin de entregar servicios de alimentación de forma eficiente, el diseño de este mecanismo de provisión no sólo tiene por objetivo minimizar los costos en cada licitación (optimización estática), sino que también mantener una activa participación de empresas, con el fin de incentivar la competencia futura y así minimizar costos en los sucesivos períodos (optimización dinámica). En cuanto a la eficacia, es importante diversificar la participación de mercado, con el fin de suplir de forma adecuada posibles contingencias, como la salida de proveedores (robustez). Al considerar estos objetivos, el análisis de costos aborda tres dimensiones: se estudia la concentración de mercado y su competitividad, con el fin de caracterizar su estructura, para posteriormente hacer un análisis de optimalidad estática, con el fin de tener una magnitud de la potencial pérdida de eficiencia debido a las restricciones introducidas por las consideraciones de robustez y optimalidad dinámica.

En cuanto a la metodología, la concentración de mercado se estudia mediante una batería de índices utilizados regularmente para este propósito. Complementariamente, se compara la trayectoria de los precios de los servicios de alimentación de las ofertas ganadoras con la evolución de los precios de los alimentos y el salario mínimo.

Para analizar la competitividad del mercado, cada oferta ganadora se sustituye por la mejor oferta dentro del conjunto de ofertas comparables, lo cual puede aproximarse a las rentas informacionales que están obteniendo las empresas. Por oferta comparable se entiende a todas las ofertas que son parte de la evaluación económica de la licitación y que presentan la misma combinación de UT, pero que no fueron adjudicadas.

Con el fin de estudiar la optimalidad estática, se realiza el siguiente análisis: cada oferta ganadora se contrasta con sus ofertas comparables, ya que se puede considerar que el costo alternativo de elegir la oferta ganadora está representado por alguna de ellas. Adicionalmente, con el fin de entregar sensibilidad al análisis, también se compara cada oferta ganadora con los precios más bajos ofertados por cada una de las UT que la componen, independientemente de que dichos precios provengan de distintas ofertas.

### 3. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Al analizar la ejecución financiera del programa, considerando los procesos de licitación que ya no se encuentran vigentes, se observa que el costo efectivo de la licitación se ubica entre un 80% y 90% del valor esperado al inicio de la licitación, dependiendo del proceso. Adicionalmente, las transferencias por ajustes corresponden a una proporción menor de las pagadas por adelantado, lo que da cuenta de una adecuada programación financiera.

Se observa que el número de empresas participantes en las licitaciones -y que avanzan hasta la evaluación económica-, ha disminuido en los últimos años, pasando de 35 empresas en 2012 a 23 en 2023. Sin embargo, el número de ofertas presentadas ha crecido notablemente: de 32.962 en 2012 a 71.552 en 2023 (crecimiento del 117%), las cuales principalmente ofertan en combinaciones de 4 a 6 UT. Lo anterior, podría explicarse por un aumento en la sofisticación de los oferentes. La cantidad de empresas proveedoras se ha mantenido estable, fluctuando anualmente entre 23 y 28 empresas.

En cuanto a la concentración de mercado, todas las métricas analizadas señalan un crecimiento a lo largo del período, lo que evidencia que éste no es un fenómeno parcial y localizado, sino más bien una tendencia del mercado. Esto indica que las distorsiones introducidas en la licitación, como la restricción al número total de raciones que cada empresa puede adjudicarse en función de su capacidad financiera y operativa, no han mitigado completamente las fuerzas naturales que tienden a la concentración, dadas las economías de escala del negocio. Las cinco principales empresas concentran más del 70% de las raciones adjudicadas, y las diez principales, más del 85%.

Entre 2014 y 2023, se observa un crecimiento del precio ponderado nominal de las raciones por sobre la inflación (90,7% en términos nominales, mientras que la inflación lo hizo en un 50,4%). Sin embargo, este aumento se encuentra en línea con el alza de precios de insumos, como el crecimiento del salario mínimo y el aumento de precios de alimentos (122,2% el primero, mientras que el IPC de alimentos lo hizo en un 77,9%).

Con el fin de incorporar la importancia que estos precios tienen en el costo producción, en el contexto de un proceso de licitación plurianual, las bases de licitación incorporan un factor de ajuste al precio de adjudicación. De esta manera, se hizo el siguiente ejercicio: al precio ponderado observado en el 2014 se le aplica este factor de ajuste para llevarlo a un precio ajustado en el 2023, y luego se compara con el crecimiento nominal en dicho período. Se observa que el aumento nominal del precio ponderado es menor a haber mantenido el precio ponderado de adjudicación del 2014 y sólo haberlo reajustado según lo establecido en las bases (90,7% el primero, 95,1% el segundo). Lo anterior, es evidencia sugestiva de que el alza del precio del servicio de alimentación ha crecido principalmente por el aumento del precio de los insumos, en lugar de hacerlo por el aumento de la concentración de mercado.

Lo anterior, indica que el aumento en la concentración de mercado no se ha transformado en un alza de precios, lo que es consistente con la existencia de economías de escala y densidad en este mercado.

En cuanto a la competitividad del mercado, se observa que el costo diferencial entre la oferta ganadora y la mejor oferta dentro del conjunto de ofertas comparables no supera el 6%, con excepción del 2016 y 2020, donde dicho valor ronda el 12% y 11%, respectivamente. Estos resultados sugieren un mercado razonablemente competitivo, dado que para bienes relativamente homogéneos se estima que con valores menores al 10% el mercado funciona competitivamente, y para valores inferiores al 6%, se opera en un rango ideal (Delaney y Mohan, 2016).

Los resultados también revelan la existencia de dos grupos diferenciados de empresas: aquellas que adjudican menos del 5% del total licitado, caracterizadas por un alto nivel de competitividad, y aquellas cuya participación supera el 20%, donde la competencia tiende a ser menor, especialmente en 2023.

Al analizar la optimalidad estática de las licitaciones, el análisis revela que entre el 40% y el 60% de las ofertas ganadoras presentan el menor precio dentro de las ofertas comparables. Sin embargo, se observa que un número creciente de las ofertas ganadoras es subóptima, en el sentido que podría ser reemplazada por otra oferta más barata por la misma combinación de UT. Sin embargo, esta suboptimalidad se concentra en ofertas ganadoras con baja proporción del mercado, por lo que en términos de recursos agregados tiene baja relevancia. En particular, la trayectoria del potencial

ahorro promedio estimado al reemplazar la oferta ganadora por el precio más bajo dentro de las ofertas comparables, cae en el tiempo. Esto indica un declive en la ineficiencia introducida por las restricciones impuestas al modelo.

#### 4. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

De los hallazgos presentados se proponen las siguientes recomendaciones:

- Revisar la necesidad de tener diversas líneas en la licitación, ya que algunas tienen por objetivo el desarrollo de pequeños proveedores. Este proceso de licitación ya es altamente complejo, por lo que este instrumento de política pública debería velar por su objetivo principal: minimizar tanto los costos presentes como futuros, logrando la máxima eficiencia dinámica. Adicionalmente, si se observa que el aumento en la concentración de mercado no ha tenido un correlato en el aumento de los precios (luego de considerar el aumento de los costos de producción), es razonable evaluar la necesidad de distorsionar tanto la asignación en las licitaciones para evitar el crecimiento de las firmas.
- Incluir gradualidad en los incentivos generados por ciertos elementos del diseño de la licitación. Por ejemplo, el límite en la cantidad de raciones a adjudicar por empresa funciona como un impuesto de 0% hasta una cantidad fijada, y luego un impuesto infinito en la siguiente unidad. Por lo anterior, se recomienda tener alternativas más gradualistas. Por ejemplo, en el caso anterior, se recomienda permitir raciones adicionales más allá del límite fijado, pero con un recargo al costo, el cual puede ser creciente.
- Revisar el límite establecido a las raciones ofertadas que puede ofertar cada empresa, ya que esto puede facilitar un eventual acuerdo colusivo. Lo anterior, debido a que limitar la cantidad ofertada restringe las economías de escala y, por lo tanto, lograr precios más bajos. Sin embargo, uno de los principales mecanismos para dificultar acuerdos colusivos es aumentar los incentivos a las empresas para que abandonen el acuerdo, mediante el aprovechamiento de las ofertas caras de las otras, para así obtener mayores ganancias. A lo anterior, se agrega el hecho de que cada licitación es sólo por un tercio del mercado, lo que desincentiva la competencia.
- Monitorear la concentración del mercado, implementando mecanismos de seguimiento que permitan mitigar el riesgo de oligopolios y garantizar una distribución más equitativa de las oportunidades de adjudicación.
- Revisar la configuración territorial, evaluando la posibilidad de redefinir las unidades territoriales adjudicadas para impulsar una mayor competitividad entre los participantes.
- Finalmente, se propone fortalecer la transparencia del proceso, publicando precios de las ofertas ganadoras, indicadores de competitividad y participación de oferentes.





DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS