

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 Junji¹, de hogares estudiantiles Junaeb y niños, niñas y jóvenes de residencias familiares Sename reciben una alimentación sana y rica para enfrentar su jornada educativa”²³*. 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.

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

² Ficha de monitoreo PAE 2023

³ 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 adelanto, 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.

RESPUESTA INSTITUCIONAL

PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

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

Septiembre, 2025





ORD: 482

ANT: Ord. N° 2810 de DIPRES, de fecha 13 de octubre de 2025.

MAT: Envía Respuesta Institucional al Informe Final de Evaluación Focalizada de Ámbito, Programa de Alimentación Escolar

SANTIAGO, 20 NOV 2025

DE: SR. NICOLÁS CATALDO ASTORGA
MINISTRO DE EDUCACIÓN

A: SRA. JAVIERA MARTÍNEZ FARIÑA
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS

Junto con saludarla y, en el marco de la Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, remito a usted respuesta institucional al Informe Final de la Evaluación del programa de "Alimentación Escolar" de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Este Ministerio valora el trabajo realizado por la DIPRES, por el panel de evaluación y por los profesionales del programa que participaron del proceso evaluativo.

Finalmente, se adjunta Respuesta Institucional elaborada por la institución responsable del programa, que contiene los comentarios específicos al Informe Final de Evaluación.

Saluda atentamente a usted,


REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
NICOLÁS CATALDO ASTORGA
MINISTRO DE EDUCACIÓN


MDPZ/SAR/ACH/kap

Distribución:

- Destinatario/a
- Gabinete Ministro de Educación
- Gabinete Subsecretaría de Educación
- Secretaria General JUNAEB
- Departamento de Planificación, Control de Gestión y Estudios JUNAEB
- Jefe Departamento Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal DIPRES
- Centro de Estudios MINEDUC

EXP: 49.502.-

	OFICIO	N° DN-01149/2025
		Santiago , lunes, 17 de noviembre de 2025
		MAT / REF: RESPUESTA INSTITUCIONAL DE EVALUACIÓN FOCALIZADA DE ÁMBITO PROCESO AÑO 2024
		ANT: ORD . N°2810 DEL 13 DE OCTUBRE DE 2025, DE LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**DE: CAMILA ANDREA RUBIO ARAYA
SECRETARIO/A GENERAL
JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS**

**A: NICOLAS CATALDO ASTORGA
MINISTRO DE EDUCACIÓN
MINISTERIO DE EDUCACION**

Junto con saludar, desde la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), agradecemos la incorporación de nuestro Programa de Alimentación Escolar en el proceso de Evaluación Focalizada de Programas Ámbito (EFA), período año 2024, a cargo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Esta instancia ha permitido tener una visión externa respecto al análisis de costo del programa realizado por el panel, lo que nos permite reafirmar las decisiones que se han tomado respecto a la forma de proveer el servicio de alimentación, velando por la entrega de alimentación oportuna y de alto valor nutricional, tomando las medidas necesarias respecto a los prestadores del servicio y su continuidad operacional.

En dicho contexto, solicito a usted dar curso a la tramitación de la respuesta institucional a las recomendaciones contenidas en el informe final (señalado en el antecedente). Es preciso reforzar el compromiso de nuestra institución con los procesos de evaluación de los programas sociales que implementa el Estado, los cuales constituyen un aporte fundamental al mejoramiento progresivo y sistemático de nuestra gestión.

Finalmente, se adjunta al presente documento la respuesta al Informe Final emanado del proceso de Evaluación Focalizada de Programas Ámbito (EFA), período año 2024.

Sin otro particular, le saluda con especial atención,



CAMILA ANDREA RUBIO ARAYA
Secretario/a General
Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

VVM/COV

Incl.: Documento Digital: Respuesta [Ver](#)

C.C.: DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN



Documento firmado con Firma Electrónica Avanzada, el documento original disponible en:
<https://junaeb.ceropapel.cl/validar/?key=29271010&hash=54911>



RESPUESTA INSTITUCIONAL DE JUNAEB AL INFORME FINAL PROGRAMA ALIMENTACION ESCOLAR

Evaluación focalizada de ámbito 2024-2025, DIPRES.

JUNAEB expresa su apreciación por su participación en la Evaluación Focalizada de Ámbito del proceso 2024 de DIPRES que incluyó nuestro programa de alimentación escolar. Esta instancia ha permitido tener una visión externa respecto al análisis de costo del programa realizado por el panel, lo que nos permite reafirmar las decisiones que se han tomado respecto a la forma de proveer el servicio de alimentación, velando por la entrega de alimentación oportuna y de alto valor nutricional, tomando las medidas necesarias respecto a los prestadores del servicio y su continuidad operacional.

En términos generales, el proceso se evalúa de manera positiva. Asimismo, se destaca la buena disposición del panel evaluador para incorporar las argumentaciones técnicas presentadas por la institución. Por otro lado, se valora el esfuerzo de la contraparte técnica de JUNAEB por proveer la información necesaria para el desarrollo de la evaluación.

Ejecución financiera

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 adelanto, lo que da cuenta de una adecuada programación financiera.

Competitividad del mercado

Se observa que el costo diferencial 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

Alza de precios

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%).

Recomendaciones de la evaluación

1. Respecto a la recomendación *“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”: JUNAEB, a través del diseño del mecanismo de compra establecido en las bases de licitación, contempla diversos aspectos que deben resguardarse institucionalmente, entre los cuales se destaca:

- Estándares nutricionales por nivel educacional, considerando variedad, frecuencia y tipos de productos.
- Estándares de calidad de materias primas, productos y preparaciones.
- Estándares de inocuidad aplicables a todos los procesos de la cadena de suministro.
- Cantidad adecuada de personal manipulador de alimentos en relación con la cantidad de raciones.
- Evaluación técnica que considere, entre otros, factores como: experiencia, comportamiento contractual anterior y aspectos técnicos que sean de relevancia para la mejora continua del programa.
- Mecanismos para evitar ofertas temerarias que puedan comprometer la calidad del servicio.
- Proyección presupuestaria que asegure la continuidad de la cobertura vigente.

En consecuencia, la concentración del mercado en la industria PAE-PAP (Programa de Alimentación Escolar y Párvulos) debe evaluarse de manera integral. Si bien el precio y los montos de adjudicación son factores relevantes, también lo es la capacidad logística y operativa necesaria para distribuir más de cuatro millones de raciones diariamente.

El diseño actual del modelo de adjudicación de JUNAEB, que promueve la desconcentración del mercado mediante límites de adjudicación, es fundamental para la gestión proactiva del riesgo operativo.

Los impactos derivados de incumplimientos o fallas de las empresas contratadas —que han quedado en evidencia en casos de término anticipado de contratos— demuestran la vulnerabilidad inherente de la operación. Sin embargo, es precisamente gracias a la diversificación de proveedores lograda por este modelo que no se ha comprometido la continuidad total del servicio.

La desconcentración permite que las contingencias operativas queden localizadas y acotadas, evitando un colapso sistémico a nivel nacional. De esta forma, se logra resguardar la continuidad del servicio de alimentación, garantizando la atención permanente a todos los beneficiarios.

2. Respecto a la recomendación *“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”: JUNAEB, en el diseño de las licitaciones de alimentación escolar, establece un límite a la cantidad máxima de raciones que puede adjudicarse cada empresa cumple un rol central. Si bien esta medida restringe en parte las economías de escala, resulta fundamental debido a que:

- Reduce los riesgos de colusión e incentiva la competencia. De esta forma, se asegura que más actores participen en la provisión del servicio, generando un escenario en el que cada empresa busca adjudicarse una parte de la demanda disponible, lo que favorece dinámicas competitivas en lugar de coordinaciones para mantener precios elevados.
- Responde a la necesidad de evitar la concentración de mercado. La existencia de límites impide que uno o pocos proveedores, por su mayor capacidad financiera u operativa, se adjudiquen grandes volúmenes y desplacen a competidores más pequeños. De esta manera, se resguardan condiciones que previenen la formación de oligopolios o monopolios, asegurando diversidad de oferentes y mayor equilibrio en el mercado.

Al limitar la cantidad de raciones o zonas que una sola empresa puede ganar, JUNAEB reduce los incentivos para que un actor dominante ofrezca precios artificialmente bajos con el objetivo de expulsar a competidores más pequeños del mercado y luego subir los precios (práctica anticompetitiva de dumping). Este límite asegura la participación de múltiples actores y distribuye el mercado, manteniendo un entorno competitivo que disuade estas prácticas depredadoras.

- La distribución de la adjudicación entre múltiples empresas reduce los riesgos asociados a la dependencia de un número limitado de proveedores. Esto fortalece la resiliencia del sistema, ya que, en caso de presentarse problemas logísticos, incumplimientos o contingencias en alguno de los adjudicatarios, la continuidad del servicio no se ve comprometida en su totalidad, garantizando la alimentación de los estudiantes beneficiarios.

La aplicación de límites en la adjudicación de raciones busca equilibrar la eficiencia económica con la necesidad de fomentar competencia, evitar concentración de mercado y resguardar la continuidad de un servicio esencial.

3. Respecto a la recomendación *“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”: JUNAEB, para la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), distribuye el país en tres procesos de licitación diferenciados, que permite mitigar el riesgo operacional que implica concentrar la totalidad de la adjudicación en un único proceso, evitando así que una eventual contingencia comprometa la continuidad del servicio a nivel nacional.

Este proceso licitatorio no solo incluye a los establecimientos escolares dependientes de JUNAEB, sino también a los jardines infantiles y salas cuna de JUNJI e Integra. Esta integración permite aumentar el volumen total de raciones licitadas, facilitando la obtención de precios más competitivos derivados de las economías de escala.

El contar con un límite a la cantidad máxima de raciones que puede adjudicarse cada empresa por proceso licitatorio y también de forma global, considerando los tres procesos licitatorios, constituye una herramienta esencial para resguardar la competencia. Si bien esta medida restringe parcialmente las economías de escala, su efecto principal es dificultar la colusión, al impedir que uno o pocos proveedores concentren grandes volúmenes de adjudicación. Esto promueve la participación activa de más actores en la provisión del servicio y reduce los riesgos de coordinación entre oferentes.

El límite en la cantidad de raciones que una empresa puede adjudicarse en el modelo de JUNAEB tiene un beneficio directo y fundamental en la calidad del servicio, ya que asegura un mayor control operativo por parte de los proveedores.

Con un volumen manejable, la empresa puede garantizar que se aplican rigurosamente los protocolos de inocuidad en la manipulación y preparación de alimentos.

Las empresas con un control operativo robusto pueden gestionar mejor la trazabilidad de sus materias primas, asegurando que se cumplen los requisitos de calidad exigidos por JUNAEB.

El modelo de adjudicación de JUNAEB, al evitar una concentración excesiva del mercado, no solo previene riesgos anticompetitivos, sino que también fomenta la excelencia operativa de sus proveedores. Al permitirles gestionar una escala de trabajo que se ajusta a su capacidad real, se asegura que el control, la calidad y la seguridad del servicio sean la prioridad, beneficiando directamente a los y las estudiantes.

Adicionalmente, esta limitación contribuye a la optimización de la gestión operativa de las empresas adjudicatarias. Al mantener un volumen de raciones manejable dentro de su capacidad logística y administrativa, cada empresa puede asegurar un mayor control y supervisión de sus procesos internos, tales como:

- Gestión de la cadena de suministro y stock de insumos.
- Control de calidad y trazabilidad de los alimentos.
- Supervisión y capacitación del personal manipulador de alimentos.
- Cumplimiento riguroso de los estándares nutricionales e higiénico-sanitarios.

En consecuencia, este mayor control operacional se traduce directamente en un mejor



servicio final para los estudiantes beneficiarios, garantizando la entrega de alimentación oportuna, de alto valor nutricional y segura, mitigando al mismo tiempo los riesgos sistémicos derivados de una excesiva concentración de mercado.

A la vez, un aspecto complementario y de gran relevancia es que estos límites también consideran al beneficiario final. Esto significa que empresas relacionadas entre sí no pueden, en conjunto, sobrepasar ciertos niveles de adjudicación y tampoco a nivel global. De esta forma, se evita que un mismo grupo económico, a través de filiales o razones sociales distintas, logre concentrar una porción desproporcionada del mercado

Esta restricción se incorporó y reforzó a partir de los problemas operativos vividos en el último tiempo. La institución ha enfrentado términos anticipados de contratos y fallas logísticas que demostraron la vulnerabilidad de depender de un número limitado de actores, obligando a JUNAEB a buscar medidas que implicaran un mejor servicio sin aumentar los costos ni requerir mayores recursos presupuestarios.

La desconcentración del mercado ha demostrado ser una herramienta de gestión de riesgos eficiente, ya que:

Asegura la viabilidad operativa: Al limitar el volumen, las empresas mantienen un control más riguroso de su cadena de suministro y procesos internos.

Minimiza el impacto de contingencias: Los problemas operativos quedan localizados y no comprometen la totalidad del programa a nivel nacional.

Este enfoque equilibra la eficiencia económica con la seguridad operativa, garantizando la atención permanente a beneficiarios mediante una estructura de mercado más resiliente y controlada.

Este diseño además contribuye a evitar la concentración de mercado. Sin la existencia de límites, los proveedores con mayor capacidad financiera y operativa podrían desplazar a los más pequeños, lo que facilitaría escenarios de oligopolio o monopolio.

Finalmente, la continuidad operacional es otro beneficio relevante. Al distribuir la adjudicación entre diversos proveedores, se disminuye el riesgo de depender de un número limitado de actores. Esto asegura continuidad del servicio frente a eventuales incumplimientos, retrasos o contingencias, lo que resulta crítico considerando que se trata de un servicio esencial orientado a la alimentación de estudiantes.

La implementación de límites a la adjudicación por proveedor, está diseñada para fomentar la competencia y mitigar riesgos operativos (desconcentración del mercado), no ha implicado un aumento en los costos del servicio de alimentación.

Los datos sobre competitividad del mercado refuerzan esta postura: el costo diferencial entre oferentes no ha superado el 6% en la mayoría de los periodos evaluados. Estos resultados sugieren un mercado razonablemente competitivo que opera en un rango ideal, lo que indica que la eficiencia económica se ha mantenido sin sacrificar la seguridad y la



continuidad operativa que proporciona la desconcentración.

De esta forma, la estrategia de JUNAEB logra un equilibrio virtuoso entre la mitigación de riesgos operativos y la eficiencia económica, sin traspasar costos adicionales al erario público.

4. Respecto a la recomendación *“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”*: JUNAEB considera que contar con un límite a la cantidad máxima de raciones que puede adjudicarse cada empresa por proceso licitatorio y también de forma global (considerando los tres procesos licitatorios), constituye una herramienta que permite resguardar la competencia e impedir que uno o pocos proveedores, por su mayor capacidad financiera u operativa, se adjudiquen grandes volúmenes y desplacen a competidores más pequeños, evitando que uno o pocos proveedores concentren grandes volúmenes de adjudicación. Esto promueve la participación de más actores en la provisión del servicio y previene la formación de oligopolios o monopolios, asegurando diversidad de oferentes y mayor equilibrio en el mercado.

El riesgo financiero está intrínsecamente ligado al riesgo operativo en este modelo. Las medidas implementadas por JUNAEB buscan proteger tanto los recursos públicos como la viabilidad de los proveedores:

Evitar Ofertas Temerarias (Dumping): Mediante la evaluación rigurosa de las propuestas económicas, JUNAEB rechaza ofertas artificialmente bajas que podrían llevar al proveedor a la quiebra o al incumplimiento del contrato a mediano plazo. Esto protege los fondos públicos al evitar licitaciones fallidas que requieren nuevos procesos costosos y urgentes.

Garantías Contractuales: Las bases de licitación exigen garantías que pueden ser ejecutadas en caso de incumplimiento, lo que compensa financieramente a la institución ante fallas del proveedor y disuade comportamientos riesgosos.

Estabilidad del Mercado: Al evitar la formación de monopolios y fomentar un mercado competitivo y viable, se promueve la salud financiera a largo plazo de la industria, asegurando que existan actores capaces y solventes para los futuros procesos licitatorios.

5. Respecto a la recomendación *“revisar la configuración territorial, evaluando la posibilidad de redefinir las unidades territoriales adjudicadas para impulsar una mayor competitividad entre los participantes”*: las unidades territoriales corresponden a un conjunto o agrupación de establecimientos educacionales, jardines infantiles y/o salas cuna, ubicados en un territorio geográfico determinado, diseñadas para permitir gestionar de manera eficiente la logística y operación del Programa de Alimentación Escolar y de Párvulos. Cada unidad territorial está asociada a una cantidad específica de raciones, según la línea de producto que se esté licitando.

En el diseño de cada proceso licitatorio se evalúa la conformación de cada unidad territorial,



considerando factores tales como:

- Cantidad de raciones por línea de producto.
- Cantidad mínima de prestadores que se desea adjudicar por región.
- Ubicación de bodegas centrales y zonales que se encuentren activas en los territorios
- Aspectos geográficos específicos de los territorios que presenten dificultades logísticas y que puedan ser corregidos mediante el diseño de las unidades territoriales.
- Capacidad disponible de la industria PAE-PAP en función del límite máximo de raciones establecido para cada proceso licitatorio y de forma global.

Asimismo, el diseño del proceso licitatorio permite que los oferentes presenten propuestas (conjunto de ofertas) para una unidad territorial o para una combinación de unidades territoriales, de acuerdo con las líneas de producto establecidas en las bases de licitación. De esta forma, las empresas pueden postular a todas las unidades territoriales que consideren convenientes, sin exceder los límites máximos de raciones establecidos en las bases.

6. Respecto a la recomendación *“fortalecer la transparencia del proceso, publicando precios de las ofertas ganadoras, indicadores de competitividad y participación de oferentes”*: el proceso licitatorio del Programa de Alimentación Escolar y Párvulos (PAE-PAP) se publica en el portal de mercado público y su proceso de apertura se realiza en dos etapas:

- Evaluación administrativa, técnica y financiera de las ofertas.
- Evaluación económica de las ofertas.

El proceso sigue todas las etapas normativas de la Dirección de Compras Públicas relativas a transparencia y publicidad de la información, incorporando además un informe final de adjudicación, donde se establece la asignación de cada una de las unidades territoriales.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS