

Privatización del Auxilio Escolar en Chile ¿cómo afecta su sentido público?

Juan Gonzalez

Universidad de Chile, Santiago – Chile

Ricardo Gavilanes

Universidad de Chile, Santiago – Chile

Alonso Lastra

Universidad de Chile, Santiago – Chile

Resumen

Este artículo describe y analiza el proceso de privatización del sistema de Auxilio Escolar en Chile particularmente el programa de alimentación. Para dar contexto revisa sus antecedentes históricos como sistema público, identificando los actores sociales implicados en el debate sobre el sentido del auxilio escolar como política de asistencia social. A continuación se hará una descripción analítica del proceso de privatización del servicio, destacando los hitos más relevantes y sus resultados. Para ello se revisaron un conjunto de fuentes primarias y secundarias de investigación, esto se complementó con entrevistas a trabajadores que transitaban el proceso privatización del servicio en la institución. Se reflexionará sobre el impacto en los servicios públicos de las alianzas público- privadas o la llamada Nueva Gestión Pública, considerando el aporte que pueden hacer a este tema las alianzas público-comunitarias que emergen como alternativa en la historia del sistema público.

Palabras-clave: **Políticas Educativas. Financiamiento de la Educación. Reforma Neoliberal.**

Privatization of School Aid in Chile: how does it affect its public character?

Abstract

This article describes and analyzes the privatization process of the school aid system in Chile, particularly the feeding program. To provide context, it reviews its historical background as a public system, identifying the social actors involved in the debate on the meaning of school aid as a social assistance policy. An analytical description of the service privatization process will then be made, highlighting the most relevant milestones and their results. To this end, a set of primary and secondary research sources were reviewed, complemented with interviews with workers who went through the service privatization process at the institution. It reflects on the impact on public services of public-private alliances or the so-called New Public Management, considering the contribution that public-community alliances that emerge as an alternative in the history of the public system can make to this issue.

Keywords: **Educational Policies. Funding of Education. Neoliberal Reform.**

Privatização da Ajuda Escolar no Chile: como afeta seu sentido público?

Resumo

Este artigo descreve e analisa o processo de privatização do sistema de Assistência Escolar no Chile, particularmente o programa de alimentação. Para contextualizar, é revisada sua

trajetória histórica como sistema público, identificando os atores sociais envolvidos no debate sobre o significado do auxílio escolar como política de assistência social. Então será feita uma descrição analítica do processo de privatização de serviços, destacando-se os eventos mais relevantes e seus resultados. Para isso, revisou-se um conjunto de fontes primárias e secundárias de pesquisa, complementadas com entrevistas com trabalhadores que passaram pelo processo de privatização do serviço na instituição. Reflete-se sobre o impacto nos serviços públicos das alianças público-privadas ou da chamada Nova Gestão Pública, considerando a contribuição que as alianças público-comunitárias que surgem como alternativa na história do sistema público podem dar a esta questão.

Palavras-chave: **Políticas Educativas. Financiamento da Educação. Reforma Neoliberal.**

Introducción

El Auxilio Escolar en Chile surge como preocupación pública desde finales del siglo XX, cuando el movimiento social politiza el hambre por medio de sus luchas (Grez, 2007; Egaña, 2022). Las elites oligárquicas son un actor presente, a través de la caridad eclesial y de la políticas de asistencia social estatal (Stuven, 2008). Ambos grupos apostaron al desarrollo de la escuela como plataforma para el desarrollo de las políticas de asistencia social.

El desarrollo del Estado, las sucesivas crisis sociales y los proyectos de sociedad en disputa, dotaron de sentidos al auxilio escolar. Actualmente el sistema está completamente privatizado, con problemas de control en el servicio, corrupción y lo más grave, con la pérdida de sentido en tanto política social. La reforma neoliberal y la externalización de la gestión pública termina afectando la naturaleza misma del Estado, la asistencia social y los derechos.

¿Qué alternativas hay, cuando el modelo empresarial parece ser la única opción? ¿Cómo se llegó a esto? Son las preguntas que guiarán este análisis.

Privatización en la educación pública

La privatización de la educación es un fenómeno complejo e implica más de una dimensión. Ball y Youdell (2007), distinguen dos dimensiones. a) *La exprivatización*, es decir, la delegación de la gestión educativa a privados, tanto en escuelas, como en servicios asociados, a través de la externalización de la gestión estatal. Verger y Bonal (2012) han identificado estas alianzas entre los Estados y organizaciones privadas llamándolas Public-Private Partnership (PPP's) o *Alianzas Público-Privadas*. En base a estas se desvían fondos destinados al gasto público hacia privados constituyendo *cuasimercados* en espacios donde no los habría naturalmente (Whitty; Power; Halpin, 1999; Olmedo; Santa Cruz, 2010). b) *La endoprivatización*, entendida como trasladar los valores de la gestión de la empresa privada a la gestión pública. El Estado y la escuela pública funcionan con la lógica del mercado, una forma de hacer escuela donde se incorporan como principios de la gestión escolar; evaluaciones por resultados, mecanismos de gerenciamiento, estandarización, liderazgo directivo, evaluación por competencias, acreditaciones, entre otros aspectos (Verger; Normand, 2015). Una tercera dimensión es la que describe la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (2015), que denomina; c) *la gobernanza corporativa*. Esta se refiere a la participación directa de representantes de corporaciones privadas en la definición de la agenda de la educación pública, a través de redes de empresarios que buscan influir en la legislación y provisión educativa mediante programas desarrollados por empresas privadas o

a través de la influencia directa de sus representantes en la toma de decisiones, estableciendo un control privado de la política pública (CLADE, 2015). Actualmente grupos empresariales, inversionistas y grupos filantrópicos influyen sobre los sistemas educativos públicos a través de redes de colaboración, fundaciones paraestatales o el control de determinados servicios (Ball, 2012; Ball; Corbalán, 2013; Moreira, 2016, CLADE, 2015, Junemann; Olmedo, 2019). Respecto a aquello, Ortiz (2013) señala que en un orden democrático es preciso que “los poderes del espacio mercantil, no invadan la esfera de lo público, ni cooptando el funcionamiento de las instituciones estatales en orden a servir sus intereses privados, ni cooptando la discusión en las arenas de la deliberación pública” (Ortiz, 2013, p. 101).

Privatización del Sistema Educativo en Chile

La oleada privatizadora ha afectado a distintos países con distinta intensidad, Chile es el caso emblemático de estas reformas con un importante crecimiento de la provisión educativa privada. Si en 1981, el 78% de la matrícula se concentraba en escuelas estatales, con el proceso llamado *municipalización*, actualmente el sector privado concentra ya el 63,4%, teniendo Chile uno de los sistemas educativos más privatizados del mundo (Bellei, 2007; 2015).

También se externalizaron otros servicios educativos públicos a través de concesiones y contratos con privados que se promueven a partir de la constitución dictatorial de 1980. La externalización a terceros fue esencial para transformar al Estado garante a uno de carácter subsidiario. (Alarcón-Leiva; Castro-Paredes; Donoso-Díaz, 2013). La ley 18.575, orgánica constitucional de “Bases Generales de la Administración del Estado”, promulgada el año 1986, señala que “es inherente a la función de los sujetos administrativos la satisfacción de las necesidades públicas, esto es aquellas que el legislador ha decidido que sean asumidas por las corporaciones públicas que componen el Estado, compete a la ley autorizar su traslado a particulares” (Aróstica, 1994, p. 146-147).

Los detractores a estas medidas señalan que no todo ámbito de gestión pública puede ser sujeto de concesiones, ya que estas tienden a separar la formulación de las políticas públicas (fase política) y la producción de éstas (fase administrativa), con lo cual se abren espacios para una reducción del control de los servicios públicos, corrupción y una disolución del *ethos público* que debe guiar a la política estatal (Pliscoff-Varas, 2017). La educación, en general, y el auxilio escolar en particular son servicios públicos interesantes de analizar con esa óptica.

El auxilio escolar en Chile y su sentido público

Desde los inicios de la cuestión social en Chile, la asistencia social y la educación estuvieron en el centro de la pugna política entre las élites como un tema de gobernabilidad. El hambre empieza a surgir como un problema político desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX. En esa época surgen una serie de movimientos sociales que reivindican el problema del hambre y la alimentación popular como bandera de lucha. Aparecen las marchas contra el hambre, huelgas para abaratar precios y más tarde las “*ollas comunes*”, las que constituyen las primeras acciones de poder desde los desposeídos en torno a la idea de subalimentación (Grez, 2007; Egaña, 2022).

La Iglesia y la elite, por medio de la filantropía, organizaron iniciativas de asistencia, utilizando la escuela como plataforma, otorgándole un sentido humanitario y económico, pues

pretendía corregir la malnutrición de los infantes para emplearlos como mano de obra (Guzmán; Henríquez, 2023). Por otra parte, otras facciones veían la urgencia de “laicizar el auxilio escolar para consolidar la Escuela Pública como agente clave para ‘neutralizar’ la dominación ideológica de clase y abrir horizontes a los sectores populares, sin culpas ni gratitudes arrodilladas” (Illanes, 1990, p. 68). El problema de la subalimentación motivó luchas sociales durante las dos primeras décadas del siglo XX (Grez, 2007). Un punto culmine de este movimiento de masas fueron las luchas de la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional que durante 1918 y 1919 instaló una serie de demandas para mejorar las condiciones de existencia de los sectores marginados (Illanes, 1990; De Diego Maestri *et al.* 2002; Grez, 2007; Yáñez Andrade, 2016).

Con la ley de Instrucción Primaria Obligatoria (1920), comienza la expansión de la cobertura educacional y la instalación de la educación como herramienta de identidad nacional y cohesión social para construir una sociedad moderna (Illanes, 1990; Rengifo, 2012; 2019). El auxilio escolar tenía un significado que superaba la caridad: el problema de la infancia desvalida no se vinculaba únicamente a razones humanitarias, sino que también era un problema de “reproducción demográfica” y de “armonía social”. No solo la disputa a la caridad motiva la acción estatal: el desarrollo de la industria, la producción nacional y evitar un conflicto mayor entre clases, era el rol otorgado a esta política pública.

Con el desarrollo de la educación pública, el auxilio escolar se convierte en el soporte del proyecto educacional estatal-nacionalista, la alimentación es una herramienta para atraer a las/os niñas/os a la escuela (Illanes, 1991, p. 99-108; Rengifo, 2019). Por su parte, la oligarquía mantenía su iniciativa asistencial a través de fundaciones como la Sociedad Protectora de la Infancia, la Sociedad de las Ollas Infantiles, o la Gota de leche Juana Ross de Edwards, mientras en el campo parlamentario hacía constante oposición a la expansión de la iniciativa estatal de auxilio escolar (Illanes, 1990, p. 110-120; Benedetti Reiman, 2019).

Para la época de la depresión económica del año 1929 el Estado creó 360 Juntas de Auxilio Escolar Comunes, el Instituto de la Salud Escolar y otras iniciativas que tenían por objetivo la alimentación, la salud y el vestuario de las/os niñas/os más pobres que comenzaban a asistir a las escuelas estatales (Illanes, 1990; Benedetti Reiman, 2019). Era el momento en que se fortalecía el discurso médico en una política pública chilena, la importancia de una ingesta adecuada de calorías y de alimentos, impactarían en la capacidad productiva de la población, al disminuir las enfermedades y mejorar la salud general (Yáñez, 2019). La alimentación escolar adquiere una importancia biopolítica, en tanto política cuyo objetivo es potenciar la población como cuerpo viviente y productivo (Foucault, 2009). Se reparte leche, se constituyen congresos médicos para el debate de política pública, se hacen estudios y se invierte más en el auxilio escolar promoviendo la formación y mayor financiación a las juntas de alimentación locales (Illanes, 1990; Yáñez, 2016; Yáñez 2019; Rengifo, 2019). Ante la constante crisis económica las organizaciones populares se movilizaban: en 1936, la Confederación Nacional de Sindicatos (CNS), que agrupaba a trabajadores de industrias urbanas y de tendencia socialista, lideró manifestaciones en contra del alza del costo de vida, presentando pliegos de peticiones por aumento de salarios y por la apertura de almacenes de comestibles y restaurantes a cargos del Estado, del Municipio o de las Cajas de Previsión (Yáñez, 2016). También se registran iniciativas solidarias para asistir a los alumnos carenciados desde las/os propios docentes y vecinas/os de los barrios donde se emplazaron

las escuelas, que a diferencia de la caridad tradicional tenían un carácter solidario entre pares, autogestionado (se financiaban con aportes propios) y además atendían necesidades físicas, morales y culturales, incluyendo la ayuda intelectual a los alumnos menos aventajados/os (Illanes, 1990, p. 132; Benedetti Reiman, 2019).

En las siguientes décadas, los gobiernos del Frente Popular¹ y siguientes fortalecieron la iniciativa estatal. Crecía la cobertura educacional y el auxilio escolar se institucionaliza en clave ciudadana, disputando conciencias a la calle por medio de la comida y otras ayudas (Illanes, 1990; Ochoa, 2004). En este contexto, la población indigente, las/os niños/as fuera de las escuelas y la delincuencia comienzan a representar un problema de gobernabilidad. En el año 1953 se crea la Junta Nacional de Auxilio Escolar que unifica las juntas comunales que venían funcionando desde 1929 evidenciando numerosas falencias. Este organismo tenía como finalidad ideológico-estratégica la “necesidad urgente de proteger el capital humano de la nación, a través de la atención escolar” (Chile, 1953). Era necesario “mejorar las condiciones de alimentación, salud y cultura de los ‘escolares primarios’ de todo el territorio, para influir benéfica y oportunamente sobre la raza y las generaciones venideras”, este era “el centro de proyecto de salvación nacional y de la paz social” que se venía planteando desde principios de siglo (Illanes, 1990, p. 243).

El periodo entre 1960 y 1974 fue en el cual más creció el sistema de educación pública en todos sus niveles, lo que hizo necesaria una nueva institucionalidad para el auxilio escolar (Riesco, 2007). Se diversificaron sus servicios entregando alimentación, vestuario, vivienda, útiles escolares, textos de estudio, préstamos, transporte, entre otras medidas que procuraban mejorar respecto a las anteriores juntas locales, sobre las cuales había críticas (Guzmán; Henríquez, 2023). La creación de la JUNAEB se enmarca en las políticas de la Alianza para el Progreso, que ofrecía a los países latinoamericanos una solución a la miseria a través de la superación del subdesarrollo, fortaleciendo la industria y aumentando la productividad en clave capitalista (Illanes, 1990; Guzmán; Henríquez, 2023). Había un contexto histórico en que las luchas sociales hacían urgente el despliegue de políticas que ofrecieran reformas de desarrollo económico ante la posibilidad de revolución (Marini, 1969).

Con el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), el Auxilio Escolar asume un proyecto basado en el compromiso histórico de solidaridad de la sociedad con su pueblo y la necesidad de construir las condiciones para su emancipación (Illanes, 1990). El gasto fiscal en educación creció de 351,3 millones de dólares en 1970, a 512 millones de dólares en 1972, lo cual representa un crecimiento que va desde el 17.4% a un 19.7% del gasto fiscal total, respectivamente (Illanes, 1990). El auxilio escolar era un apoyo fundamental al proyecto educativo emancipador de la Unidad Popular, transformando su concepto a un “auxilio socialista” donde la educación era la herramienta para la construcción de “el nuevo hombre y el nuevo trabajador” (Illanes, 1990, p. 283).

Distintos contextos históricos dotan de sentido al Auxilio Escolar. La caridad de la filantropía y el proyecto civilizador estatal nacionalista han hecho del auxilio escolar un derecho y una herramienta para la gobernabilidad y, al menos desde la década de 1930, para la *gubernamentalidad* (Foucault, 2014), tomando elementos del pensamiento médico

¹ Coalición social y de partidos de izquierda y centro izquierda que, aliada contra la derecha conservadora, gobernó Chile durante la década del 1940.

higienista, la teoría de la degeneración de la raza e ideas eugenésicas y progresistas. Cabe preguntarse, entonces ¿Cómo afecta al sentido de esta política la privatización del sistema?

Método

Se realizó un análisis descriptivo del proceso de privatización del servicio público de alimentación escolar de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Para esto se revisaron fuentes primarias y secundarias y se entrevistó a trabajadoras/es del servicio que vivieron el proceso de privatización, identificando actores, tensiones y principales resultados. En base a este análisis se reflexionará sobre los sentidos que puede tener la política de auxilio escolar en la actualidad y se recogerán antecedentes históricos para pensar alternativas a la gestión mercantil.

Privatización del Sistema: experimento neoliberal

El sistema educacional público creció en forma constante durante todo el siglo XX: “las matrículas totales se multiplicaron más de cinco veces entre 1925 y 1974, mientras la población se duplicaba, o poco más” (Riesco 2007 p. 246). Todo esto implicó medidas en inversión, infraestructura, profesores y auxilio escolar. El Golpe de Estado de 1973 instaló un nuevo rumbo aliado al mercado global. En Chile era un experimento para remplazar la naturaleza del Estado de derecho por uno mercantil (Aguilera Severino, M.; Zúñiga Riaño, 2006; Riesco 2007 p. 246; Venables; Chamorro, 2020).

Origen: municipios y concesionarios

El gasto público en educación se redujo en casi 3 puntos del Producto Interno Bruto nacional, a la vez que disminuyó la matrícula en cien mil alumnos entre los años 1974 y 1982 (Riesco, 2007). Se redujeron también los beneficios otorgados a las/os niñas/os más necesitadas/os. Si en 1972 los almuerzos beneficiaban al 27,7% de la matrícula, en 1976 sólo llegaban al 13,1% (Illanes, 1990). En el caso de JUNAEB, se enajenaron bienes, se desvincularon trabajadores y se estancó y disminuyó el financiamiento. La dictadura militar, influenciada por la ideología neoliberal partía de la base de que el Estado era ineficaz, ineficiente y burocrático (Illanes, 1990).

[...] bodegas con alimentos vencidos, llenas de ratones, con una logística hecha pedazos eh, en que no se juntaba el hambre con la ganas de comer, [...] toda la provisión de alimentación fresca era caótica, y todo lo que era otros elementos de la alimentación como los cereales y las leguminosas, se compraban masivamente en el momento de cosecha, se guardaban todo el año y bueno, al final los porotos caminaban solos con el gorgojo [...] La situación era caótica, ese informe alimenta la idea del gobierno militar de entregar esto a concesionarios (Entrevista 1).

Se desata la crisis económica como consecuencia del nuevo modelo económico desindustrializador, explotador y mercantil: los cesantes y subsidiados llegaron a superar a la población activa, mientras subía la inflación y se encarecían los alimentos. 500 mil niños en edad escolar fuera de la escuela testimoniaban lo grave de la situación. Como en otros episodios de la historia de Chile, los sectores populares autogestionaban la solidaridad: sólo en Santiago 30.000 niñas/os recibían un plato de almuerzo en los comedores populares, que promovía la Iglesia en alianza con las poblaciones, y proliferaban las ollas comunes que

atendían las urgencias de los sectores más carenciados (Piña, 1986; Illanes, 1990; Hardy, 1986; Rivas; Rueda, 2009).

La dictadura militar opta por afrontar la crisis apoyándose en los privados, entregando el auxilio escolar a empresas con fines de lucro y a los municipios, que ante la falta de recursos reeditaron el patrón aristocrático de recurrir a la filantropía local para sustentar la gestión estatal (Illanes, 1990). El lucro fue el incentivo para atraer a los privados a la función pública, se establecen ventajosos contratos con privados, existiendo al año 1981, 9 concesionarios. De estos, los 4 más grandes concentraban casi el 90% de las raciones, todos de grandes empresas nacionales. El más grande, CORPORA, perteneciente a un poderoso grupo económico chileno vinculado al área de alimentación y del retail, concentraba el 59% de las raciones (Illanes, 1990).

Y lo que hace la dictadura, igual que lo que sucede hoy, es que elige a 4 amigos, a 4 incondicionales de la dictadura y les entrega las concesiones. Eran, por un lado el grupo eh, Luksic, con un concesionario que se llamaba Nieto, el equipo, el de Consorcio, de los, de los Almac, que era el grupo Ibañez que se llamaba Corpora, eh, un, una, unos empresarios del sur basados en Los Ángeles que eran, un eh, un marino retirado y otra persona, que era Osiris [...] Los contratos eran por, por el conjunto, no por ración servida (Entrevista 4).

Estos nuevos contratos requirieron más recursos al sistema, lo que impactó en la ampliación y diversificación del servicio, con beneficiosas condiciones para los empresarios. El primer gobierno democrático asume 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” (Discurso Dr. Antonio Infante primer director JUNAEB en Democracia, año 1990 citado en Illanes, 1990). Todo el programa de alimentación era proveído por concesiones a empresas con fines de lucro, en consecuencia, el gobierno intenta poner límites a los nuevos concesionarios buscando nuevas empresas para inyectar más competencia al sistema.

Llegada la democracia se comenzó a hacer una serie de ajustes que fueron eh, incorporando eh, variaciones, variaciones en el sistema de pago, variaciones en la cantidad de concesionarios que entregaban, pero muy en el convencimiento que eh, lo que, lo que podíamos hacer era seguir con la concesión porque no teníamos ninguna, ningún elemento a mano como para hacer de esto una función pública estatal (Entrevista 2).

La nueva gestión estatal busca otras empresas en base a un sistema con fines de lucro y con reglas de mercado. Solo se hacen ajustes a los injustos contratos heredados de dictadura, aunque siempre bajo las reglas del mercado. Se buscaba más cobertura al menor costo posible, era ya la *gubernamentalidad* (Foucault, 1997) de los gobiernos democráticos.

El experimento comunitario

Durante la nueva administración de JUANEB liderada por el Dr. Antonio Infante, se desarrollaron iniciativas de provisión de alimentos a escuelas con sello comunitario. Por ejemplo, se hicieron convenios directos con sociedades de pequeños productores agrícolas en Linares, Til- Til y en la zona norte de Santiago para proveer de frutas y verduras a las escuelas de la capital. También, se formalizaron como proveedores del Estado un grupo importante de Ollas Comunes asesoradas por la ONG-PROSAM.

La primera iniciativa no prosperó, sin embargo, la segunda tuvo más proyección. Con la ayuda de profesionales que provenían de la Vicaría de la Solidaridad, estas microempresas comunitarias se constituyeron como concesionarios de la JUNAEB, entregando miles de raciones a estudiantes de la región metropolitana (Infante; de Ferrari; Berlagosky, 2018). Se generaron 8 microempresas en la región metropolitana, todas en comunas periféricas, que daban trabajo a un total de 209 pobladoras, al año 1995. Estas empresas se generaron a partir de 8 coordinadoras sectoriales de ollas comunes que agrupaban a 58 organizaciones de base. En conjunto daban alimentación a 16.972 niños/as distribuidos en 53 establecimientos educacionales (Piña, 1994).

El trabajo de las mujeres organizadas fue positivamente evaluado. a) Se notó un significativo cambio en la calidad de la alimentación (comida casera, mejores insumos, mejor sabor, etc.) b) Había una mejor relación entre manipuladoras (cocineras) y los/as niños/as que destacaban “por su calidez y fluidez”, además de notarse un compromiso constante por mejorar la calidad. c) Las microempresas tenían una respuesta oportuna a las demandas de la escuela sin la burocracia empresarial. d) También hubo errores y deficiencias, sin embargo, estas no fueron diferentes a las que ya mostraban tener las grandes empresas (Piña, 1994).

[...] no tengo claro el año pero cuando se iniciaron las licitaciones para el programa [...] se presentaron varias agrupaciones de señoras que integraban ollas comunas de distintos lugares de la región metropolitana. Ya en aquel entonces me acuerdo que nuestro secretario general le dio la abertura para que ellas pudieran contratar ciertos sectores como planes pilotos para empezar un servicio más personalizado. Y efectivamente, la evaluación que se sintió de parte de los mismos estudiantes en esa época fue pero abismal en el sentido de que adoraban a esas señoras por el servicio casero que entregaron (Entrevista 6).

Es necesario considerar que se crearon unidades productivas desde la propia comunidad que permitieron a mujeres pobladoras incorporarse al mundo laboral, tener autonomía y a mejorar la economía familiar y local con todos los beneficios personales y sociales que esto tiene para la población más vulnerabilizada (Piña, 1994). Sin embargo, estas iniciativas no prosperaron, y menos, fueron un límite para la hegemonía de la gran empresa con fines de lucro. Dos razones se señalan para explicar su declive en el cuasimercado de concesiones: a) El Estado asumió burocráticamente las tareas de protección social, desmovilizando la energía popular. b) La imposibilidad por parte de las organizaciones populares de competir con las reglas del mercado, pues no podían competir con el precio que daban las grandes empresas (Infante; de Ferrari; Berlagosky, 2018).

[...] con las ollas comunes nos fue extraordinariamente bien eh, sí, era más cara, un delta, un poco más cara, pero tenía una aceptabilidad en las escuelas, generaba empleo, generaba eh, generaba afinidad cultural, las, las manipuladoras eran dirigentes locales, les cambió la

vida a ellas. Todavía quedan algunas, pero eso finalmente no prosperó porque primó la visión comercial, y la visión comercial es 'la JUNAEB es una agencia preocupada del bienestar estudiantil y lo que tiene que hacer es tratar de darle alimentación escolar y otros elementos al máximo de estudiantes al menor costo' (Entrevista 1).

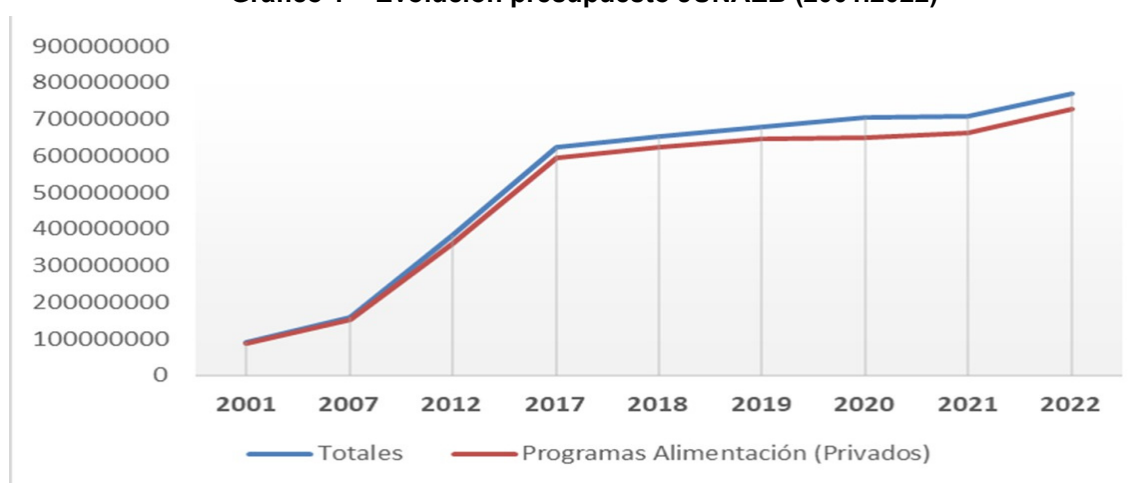
El secuestro empresarial

Con el argumento de modernizar el sistema de compras públicas en el año 2003 se promulga la ley número 19.886, sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios al Estado. Esta ley es la que regula las reglas de probidad que guían las contrataciones que haga el Estado. Se buscaba garantizar la transparencia y la libre competencia en el cuasimercado de concesiones y compras públicas. Surge el portal informático "Chile Compra", herramienta virtual que terminará regulando en base a criterios más convenientes de eficacia, eficiencia y ahorro.

[...] el 2004, 2005, habían como 33 empresas con los distintos contratos, porque también se fue generado lo que podríamos llamar las 'empresas de primera línea' y otras empresas más chiquititas que son las de 'segunda línea', que lo que nosotros llamábamos antiguamente desarrollo de prestadores, que era como nichos de desarrollos de prestadores o pymes que se generaban en ciertas comunas con este incentivo para después tener empresas capaces de poder trabajar estos servicios (Entrevista 5).

Durante este período se ajustó la focalización, se dio cada vez más nivel técnico a las bases de licitación e incluso se incorporó un modelo matemático especialmente diseñado para la asignación de los contratos, reflejando el reemplazo de toda racionalidad política y educativa a la hora de asignar los contratos. El año 2006 estalló la llamada Revolución Pingüina², en la cual, una de las demandas de los/as estudiantes era la mejora de las raciones alimenticias en las escuelas. Como primera respuesta, el gobierno aumenta la cobertura del Plan de Alimentación Escolar y también el presupuesto del programa de alimentación. Con esto se consolidó la presencia de grandes empresas, siendo estas las únicas capaces de dar mayor cobertura al menor costo posible.

Grafico 1 – Evolución presupuesto JUNAEB (2001.2022)



Fuente: Elaboración propia en base Ley de Presupuesto Nacional.

² Movilización nacional de estudiantes secundarios, todas las escuelas del país fueron ocupadas. Desencadenó un ciclo de movilizaciones sociales en Chile que duró hasta el año 2020.

En el 2006, principalmente ahí se iniciaron las demandas estudiantiles en los pingüinos y uno de los grandes temas, aparte de la reforma de educación, de la calidad de la infraestructura y todo, había serios reclamos con respecto al tema de alimentación y ahí presenta este incremento en las raciones de alimentos de manera significativa que 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. Se estaba hablando de casi un poco más de $\frac{3}{4}$ de la cantidad de raciones que se estaban entregando. Volver a incrementar generó lógicamente un atractivo importante de negocio (Entrevista 3).

Evidentemente esto no aplacó el movimiento estudiantil. A diferencia de lo que ocurría en el siglo XX, el problema principal de niñas/os y jóvenes ya no era el hambre. Hacia el año 2000 se erradicó la desnutrición, sin embargo, a partir de la década de 1990 con la llegada a la sociedad chilena de la “comida rápida” (que inició con la apertura del restaurante McDonald's) el problema comenzó a ser el consumo excesivo de comidas no saludables³. Pero lo principal quizás fue el constante mal desempeño de las empresas, a pesar del aumento de raciones, el descontento con la alimentación se empezó a acumular en las escuelas y en la sociedad chilena. La propia prensa ha sido un repositorio de las denuncias que año a año aparecen en todo el país. Estas se pueden clasificar en tres tipos:

- a) *Problemas asociados a la falta de control*: El pequeño tamaño del Estado y el gran tamaño de las empresas abre múltiples espacios para una reducción del control en la entrega del servicio. Por ejemplo, son constantes los problemas con comida en mal estado⁴, falta de higiene en el servicio,⁵ insuficiencia y mala calidad de las raciones⁶ o explotación de las trabajadoras⁷.
- b) *Problemas asociados a la corrupción política y empresarial*: Al “dejar que los gestores gestionen”, bajo el supuesto de liberar barreras burocráticas, se termina fomentando la discrecionalidad en la toma de decisiones en personas e instituciones (empresas) que no están imbuidos de un *ethos público*, lo que podría llevar a corrupción (Pliscoff-Varas, 2017). Esto es lo que más caracteriza actualmente el estado del auxilio escolar privatizado en Chile: abundan los casos de corrupción de los propios funcionarios del

³ Actualmente 1 de cada 2 niñas, niños y adolescentes en edad escolar tienen malnutrición por exceso (JUNAEB 2020), lo mismo ocurre con el 74,2% de los mayores de 15 años (MINSAL 2016-2017), siendo la cifra más alta de la OCDE (OCDE, 2019).

⁴ JUNAEB inició investigación por intoxicación de 32 menores en El Bosque. Radio Cooperativa. Marzo de 2004. Cerca de 150 escolares intoxicados con comida entregada por JUNAEB. Diario Uchile 2021.

⁵ JUNAEB estudia terminar contrato con empresa acusada de transportar alimentos contaminados. Radio Cooperativa 2019.

⁶ Sobrecarga laboral, deficiencias en alimentación e infraestructura: el trasfondo del paro de la JUNJI. Portal RESUMEN 2023

⁷ Manipuladoras de alimentos se fueron a paro por recarga laboral: Manifestación obligó a suspender clases y acortar jornadas. Portal Soy Arica 2023.

Estado que se coluden para defraudar al fisco⁸, o en las mismas empresas que recurren a todo tipo de estrategias para conservar sus nichos de mercado⁹.

- c) *Pérdida del sentido público*: Siguiendo lo planteado por Pliscoff-Varas (2017), la racionalidad de la Nueva Gestión Pública se orienta a resultados. Así, con el objeto de evitar las disfunciones de la burocracia, se estandarizan las metas y se imponen modelos de medición cuantitativos para evaluar las políticas. Esto puede hacer que se diluya el *sentido político del servicio*, su pertinencia cultural y la participación que deben hacer las comunidades en él.

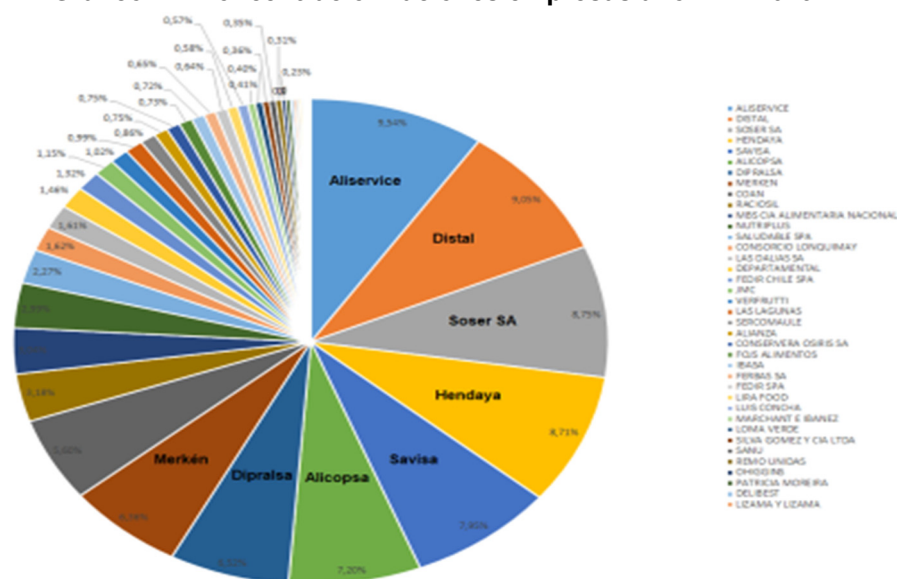
Es que no puedo hablar de corrupción en el entendido de que no me consta ahora. Sí, lo que sí se puede decir es incumplimiento frecuente, ¿ya? y ese incumplimiento frecuente son porque tratan de abaratar costos de dónde pueden, por donde no pueden. También han entendido que para licitar prima el precio por sobre el objetivo del programa [...] en el Estado las licitaciones básicamente son por el que ofrecen menor costo, claro, aunque no importa la calidad que vaya a entregar, y en la alimentación se nota (Entrevista 2).

La posibilidad de superar este tipo de problemas se ve bloqueada desde el mismo modelo. El modelo de externalización y los criterios que lo gobiernan hace que la situación se vea irremontable. La posibilidad de fiscalizar a las empresas requiere de un aparato estatal más robusto, lo cual iría contra el dogma neoliberal. Hoy en día, la JUNAEB cuenta con solo 107 fiscalizadores para fiscalizar 8.515 establecimientos, siendo imposible establecer un control efectivo si no se puede confiar en el *ethos público* de los operadores. Lo que señala el modelo es que habría que multar a las empresas. Esto se hace en Chile. Al año 2019, JUNAEB llevaba sin cobrar más de 14 mil millones de pesos en multas, las cuales, fueron cursadas por incumplimientos de contrato a las empresas concesionadas. Una auditoría del año 2019 señala que las sanciones llegan a demorar 1.000 días en notificarse, encontrándose incluso un caso en que tardó 2.401 días y habría multas no cobradas desde el año 2012 (Molina Sanhueza, 2019). Esto ocurre porque no hay otras empresas en el mercado que puedan remplazar a las que ya existen y son sancionadas. Esto porque el mercado está copado hace años, concentrándose paulatinamente en las grandes empresas que tienen mejores condiciones para competir.

[...] las empresas pequeñas, que tenían unidades territoriales pequeñas o una cantidad de establecimiento limitada ya no podían optar a otros segmentos porque no tenían un respaldo económico. Y ahí empezaron las empresas grandes a absorber todas las cantidades y fueron quedando fuera por precio (Entrevista 5).

⁸ Consejo de Defensa del Estado se querrela contra ex director de la JUNAEB por fraude al fisco, Diario Uchile. 2021.

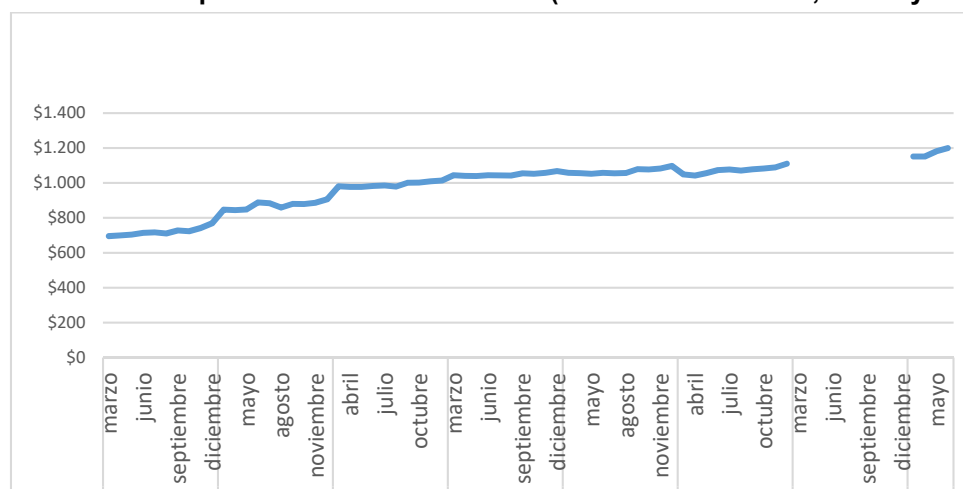
⁹ Licitación JUNAEB: denuncian que Aliservice evadió límite de raciones por grupo empresarial con dudosa venta de empresa filial. Portal Interferencia 2023.

Gráfico 2 – Concentración raciones empresas año 214 -2019

Fuente: Elaboración propia. Porcentaje del total de raciones asignadas a cada empresa del Programa de Alimentación Escolar entre los años 2014 y 2021. Datos extraídos de los maestros de ajuste en la página de transparencia activa www.portaltransparencia.cl

Como se observa en el gráfico, solo 11 empresas concentran aproximadamente el 75% de las raciones entregadas a escuelas entre el año 2014 y 2021. Algunas de estas empresas han estado presentes en el mercado de la alimentación escolar desde sus inicios, otras han ingresado en la última década. Algunas de estas empresas se encuentran asociadas directamente, o por mecanismos de integración vertical a otras empresas concesionarias que operan en otras comunas y regiones, estableciéndose así un control concertado del mercado.

yo creo que se han ido transformando en un cartel, en un cartel de prestaciones, de servicios, muy agrupada, muy alineada, lo cual por un lado es también el problema [...] con este modelo de adjudicación de empresas grandes, muy grandes y con precios que en verdad son irreales (Entrevista 6).

Gráfico 3 – Precio promedio ración 2014-2021 (Almuerzo en Básica, Media y Kinder)

Fuente: Elaboración propia. Precio promedio de las raciones de almuerzo del Programa de Alimentación Escolar entre los años 2014 y 2021. Datos extraídos de los maestros de ajuste en la página de transparencia activa. El precio está en pesos chilenos. Al año 2023 1 dólar equivale a 888 pesos chilenos.

El precio de la ración (incluye desayuno y almuerzo), extraído como promedio de las ofertas que realizaron las empresas que se adjudicaron las licitaciones, se ha mantenido muy cerca del valor de 1,5 dólar en 8 años, con una variación mínima, a pesar de la inflación y de que desde este valor sale el sueldo de las manipuladoras de alimentos.

[...] las empresas se van haciendo menos, cada vez más grandes y con más cobertura, para entregar precios cada vez más bajos. Entonces ahí como que no se cuadra un poquito, pero cuando lo miras financieramente y piensas por qué está pasando, este ejercicio es un tema, es un tema, es un tema financiero (sic) (Entrevista 3).

En estas condiciones podemos hablar de un secuestro de la política pública por la racionalidad del mercado, pues la competencia del cuasimercado ha derivado en un control corporativo de la política pública.

Comentarios Finales

El auxilio escolar como política de gobierno ha guardado sentidos históricos. Elites eclesásticas, conservadores y liberales han usado el auxilio escolar como herramienta de intervención en las condiciones de reproducción de los sectores populares. La autogestión popular también estuvo presente y dotó de sentido público a esta política. Ollas comunes, comedores populares, e incluso la experiencia de concesiones comunitarias desarrollada en los años 90, en plena reforma neoliberal, derrochaban sentido solidario y pertinencia social y comunitaria.

Con la reforma educativa neoliberal y la implementación del estado subsidiario, el sentido del auxilio escolar se diluyó en la lógica de la mayor cobertura al menor costo posible. Las leyes del mercado, la oferta y la demanda, orientaron la política de concesiones que inauguró el gobierno militar y que posteriormente perfeccionaron los gobiernos democráticos.

Las fallas en el servicio, la corrupción que hoy lo invade y la pérdida de sentido público que tiene la política de auxilio escolar, parecen estar alojados en la naturaleza misma del sistema de concesiones. El reemplazo de una ética pública por la ética privada de ganancia y lucro, ha distorsionado totalmente el sentido del sistema, hoy secuestrado por la gran empresa que se muestra como la única alternativa viable en el marco de las leyes del mercado.

Es necesario problematizar el ethos de la política pública neoliberal y repensar una política de auxilio escolar para los problemas públicos del presente y del futuro. Una mejor alimentación, el desarrollo de la economía local, la soberanía alimentaria pueden hoy ser nuevos sentidos para el derecho al auxilio escolar. La deliberación democrática debe tomar su rol en este debate. La historia muestra que existen otras posibilidades en las fuerzas vivas de la sociedad. Conociendo los problemas que genera el modelo de lucro y competencia, es necesario hoy pensar otro tipo de soluciones, como son las alianzas público-comunitarias, donde los problemas de control los resuelva la misma comunidad, que a través de un nuevo ethos público guíe el desarrollo del auxilio escolar para el siglo XXI.

Referencias

AGUILERA SEVERINO, M.; ZÚÑIGA RIAÑO, C. **Políticas estatales de asistencia social en Chile: El problema de la leche (1930-1970)**. 2006.

ALARCÓN-LEIVA, J.; CASTRO-PAREDES, M.; DONOSO-DÍAZ, S. Centralismo y aspiraciones descentralizadoras en la organización del sistema escolar chileno: 1980-2011. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 57, p. 157-188, 2013.

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

BALL, S. J.; YOUDELL, D. **Privatización encubierta en la educación**. Londres: Instituto de Educación; Universidad de Londres, 2007.

BELLEI, C. Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia. Expansion of private schools and educational improvement in Chile. An evidence-based evaluation. **Revista pensamiento educativo**, v. 40, n. 1, p. 1-37, 2007.

BELLEI, C. **El gran experimento**: Mercado y privatización de la educación chilena. Santiago: LOM ediciones, 2015.

BENEDETTI REIMAN, L. 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, v. 26, n. 2, p. 33-52, 2019.

CHILE. Ministerio de Hacienda. **Dfi 191 Organiza Servicios De Auxilio Escolar**. Santiago, 1953.

CHILE. Biblioteca nacional de Chile. **Familia y alimentación en Chile (1911-2016)**. Memoria Chilena. Santiago, 2016. Disponible en: <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-542754.html>. Accedido en: 4/1/2024.

CLADE. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. **Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe**. São Paulo: CLADE, 2015.

COOPERATIVA.CL. Junaeb inció investigación por intoxicación de 32 menores en El Bosque. **Radio Cooperativa**. Miércoles, 17 de Marzo de 2004.

COOPERATIVA.CL. Junaeb estudia terminar contrato con empresa acusada de transportar alimentos contaminados. **Radio Cooperativa**, 24 de Julio 2019.

DE DIEGO MAESTRI, P.; ROJAS, L. P.; CASTILLO, C. P. **La Asamblea Obrera de Alimentación Nacional**: un hito en la historia de Chile. Santiago: Sociedad Chilena de Sociología, 2002.

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

FOUCAULT, M. **Nacimiento de la biopolítica**: curso del Collège de France (1978-1979). V. 283. Madrid: Ediciones Akal, 2009.

FOUCAULT, M. **Historia de la sexualidad**: la voluntad de saber. Vol. 1. México: Siglo XXI Editores México, 2014.

GREZ, S. 1890-1907: de un huelga general a otra. Comunidades y rupturas del movimiento popular en Chile. **Cyber Humanitatis**, v. 41, 2007.

GUZMÁN, C. N.; HENRÍQUEZ, N. C. 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**, p. 178-195, 2023.

HARDY, C. **Hambre+ dignidad= ollas comunes**. Programa de Economía del Trabajo (PET). Academia de Humanismo Cristiano, 1986. Inscripción 64.476.

ILLANES, M. A. **Ausente, Señorita**. El Niño Chileno, La Escuela para Pobres y El Auxilio Chile, 1890-1990. (Hacia una Historia Social del Siglo XX en Chile). Santiago: Junta Nacional de Auxilio, 1990.

INFANTE, A.; DE FERRARI, I.; BERLAGOSCKY, F. La participación social en dictadura: protagonismo popular. **Cuadernos Médico Sociales**, v. 58, n. 3, p. 29-31, 2018.

MARINI, R. M. **Subdesarrollo y revolución**. V. 21. Mexico City: Siglo Veintiuno Editores, 1969.

MOLINA SANHUEZA, J. Se superó: Junaeb no ha cobrado más de 14 mil millones de pesos en multas a empresas proveedoras. **Radio Bio Bio**, Investiga, 23 julio de 2019.

OCHOA, M. P. ¿Quién es el niño? revisión y análisis de algunos conceptos teóricos relevantes para el acercamiento a la infancia que se educa en Chile. **Revista de Estudios y Experiencias en Educación**, Concepción, 2004.

ORTIZ, I. "Potencia ciudadana, ámbito público y profundización de la democracia en participación ciudadana, políticas públicas y educación". In: LUNA, M. **Participación ciudadana, políticas públicas y educación**. En América Latina y Ecuador. Quito: OEI, 2013. Disponible en: <http://www.oei.es/PUBLICAS.pdf>. Accedido en: 25 Dic. 2023.

PIÑA, C. **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, 1986.

PIÑA, V. **De la olla común a la empresa de servicios**. Un camino de integración social, 1994.

RADIO.UCHILE.CL. Cerca de 150 escolares intoxicados con comida entregada por Junaeb. **Diario Uchile**, Año XIII, Miércoles 7 de marzo 2012.

RENGIFO, F. Familia y escuela: una historia social del proceso de escolarización nacional. Chile, 1860-1930. **Historia**, Santiago, v. 45, n. 1, p. 123-170, 2012.

RIESCO, M. La necesidad de reconstruir el sistema nacional de educación público desmantelado por la dictadura y la LOCE. **Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Latinoamericana (PEL)**, v. 40, n. 1, p. 243-261, 2007.

RIVAS, J.; RUEDA, J. ¡Al mal tiempo, buena cara! La cultura cómico-popular en las poblaciones de Santiago de Chile: 1973-1990. In: JORNADAS NACIONALES DE HISTORIA SOCIAL, 2., 2009, La Falda, Córdoba. **Actas [...]**. 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, 2009.

VENABLES, J. P.; CHAMORRO, C. Haciendo neoliberalismo sobre la marcha. Creación y resignificación de ideas educativas en la dictadura chilena. **Estudios pedagógicos**, Valdivia, v. 46, n. 2, p. 321-340, 2020.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, p. 599-622, 2015.

WHITTY, G.; POWER, S.; HALPIN, D. **La escuela, el Estado y el mercado**: delegación de poderes y elección en educación. Madrid: Ediciones Morata, 1999.

YÁÑEZ ANDRADE, J. C. 'Alimentación abundante, sana y barata': Los restaurantes populares en Santiago (1936-1942). **Cuadernos de historia**, Santiago, v. 45, p. 117-142, 2016.

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

Juan Gonzalez es psicólogo, y estudiante del Doctorado en Filosofía en la Universidad de Chile. Becario del CONICYT. Es académico del departamento de Psicología y del departamento de Educación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Coordinador Académico del Programa "Equipo de Psicología y Educación" de la misma Facultad e investigador del Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH) de la Universidad de Chile. Es investigador en temas educativos con especial énfasis en temas como políticas educativas, movimientos sociales, juventud y educación popular.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9081-0503>

E-mail: juangl@uchile.cl

Ricardo Gavilanes es vinculado a la Universidad de Chile, Santiago – Chile.

ORCID:

E-mail: ricandr3s@gmail.com

Alonso Lastra es vinculado a la Universidad de Chile, Santiago – Chile.

ORCID:

E-mail: alonsolastra@gmail.com

Recibido el 17 de enero de 2024

Aprobado el 23 de febrero de 2024

