



SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN

ORD.: 07/ 000743 /

ANT.: Oficio N°1.376/4/2021, de 31 de mayo de 2021, de la Comisión de Educación, de la Cámara de Diputados de Chile.

MAT.: Informa respecto del proceso de modernización implementado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, al tenor de lo que indica.

ADJ.: Oficio Ord. N°641 de 23 de julio de 2021, de la Secretaria General de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (S).



SANTIAGO, **13 OCT 2021**

DE: JORGE POBLETE AEDO
SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN

A: MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ
ABOGADA SECRETARIA DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN
CÁMARA DE DIPUTADOS

Se ha recibido en esta Subsecretaría de Educación, el Oficio individualizado en el antecedente, por el cual la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de Chile en uso de la facultad conferida por el artículo 9° de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, solicitó se informe respecto del proceso de modernización implementado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, al tenor de lo que indica.

En virtud de lo anterior y, en cumplimiento de lo requerido, remito a usted el Oficio Ord. N°641 de 23 de julio de 2021, de la Secretaria General de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (S), que informa sobre la materia consultada.

Por consiguiente y, en mérito de lo expuesto, solicito se tenga por cumplida la obligación de respuesta en comento.

Se despide atentamente,



JORGE POBLETE AEDO
SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN



DISTRIBUCIÓN:

- Indicado
 - Gabinete Ministro
 - Gabinete Subsecretario
- Expediente N°24.508-2021

MINISTERIO DE EDUCACION
GABINETE SUBSECRETARIA
OFICINA DE PARTES
27 JUL 2021
RECEPCION

	REGISTRO	Nº: 641
	OFICIO	SANTIAGO, 23 JUL 2021
		MAT/REF.: Remite Información solicitada
		ANT: Oficio N° 1830 de la División Jurídica, Ministerio de Educación y Oficio N° 1376 de la Comisión de Educación y Cultura de la Honorable Cámara de Diputados.

A: JORGE POBLETE AEDO
SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

DE: ANTONELLA GILBERT BACCIARINI
SECRETARIA GENERAL (S)
JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS

MINISTERIO DE EDUCACION
OFICINA DE PARTES
EXPEDIENTE
24508
Nº

MINISTERIO DE EDUCACION
OFICINA DE PARTES
27 JUL 2021
DOCUMENTO RECIBIDO
HORA:

Junto con saludar, en respuesta a la solicitud de los oficios de referencia específicamente en lo relativo al proceso de modernización institucional, puedo informar lo siguiente:

Que, JUNAEB es una Corporación Autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio de acuerdo con lo dispuesto en su Ley Orgánica N° 15.720 y su Reglamento General, el Decreto Supremo de Educación N° 5311, del año 1968, corresponde a un servicio público descentralizado, atendido el texto de la ley N° 18.575. Ésta tiene como finalidad facilitar la incorporación y permanencia en el sistema educacional de niños, niñas y jóvenes en condición de desventaja social, económica, psicológica o biológica, entregando para ello productos y servicios que contribuyan a la igualdad de oportunidades frente al proceso educacional.

En ese orden de ideas y en cumplimiento de sus objetivos institucionales JUNAEB desarrolla diversos programas de asistencia social y económica para los estudiantes del país, incluidos estudiantes de educación prebásica, básica y media de establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados del país y estudiantes de educación superior.

1.- PROCESO DE MODERNIZACIÓN:

Con respecto a la conformidad a derecho que detenta el proceso de modernización que actualmente se está implementando en JUNAEB, cabe señalar:

Que el proceso de modernización surge como respuesta a una de las dificultades más importantes que ha tenido la institución. En efecto, el año 2015 JUNAEB atravesó una grave y profunda crisis institucional, como es de público conocimiento, el Director que había ocupado el cargo durante los años 2014 y 2015, en ese momento estaba siendo investigado por el delito de fraude al fisco (por sumas de gran consideración) y por el delito de negociación incompatible. Esta investigación de carácter criminal, estaba motivada por una serie de eventuales irregularidades que se habrían

producido al interior del Servicio, en particular, en la licitación del Programa de Alimentación Escolar, en la cual supuestamente se habría beneficiado a empresas que no presentaban las propuestas más convenientes para el Servicio, incluso algunas de estas empresas exhibían situaciones financieras frágiles, además, de atribuirle sobrepagos por tratos directos, entre otras cosas. Lo anterior, derivó en la presentación de una querrela criminal por parte del Consejo de Defensa del Estado y con el Director de aquella época formalizado por los delitos mencionados.

Fue tal la magnitud de la crisis, que al mismo tiempo la Cámara de Diputados aprobó la solicitud suscrita por más de 60 diputados, de crear una Comisión Especial Investigadora de las eventuales irregularidades verificadas en JUNAEB durante los años 2014 y 2015. Paralelamente, el Servicio comenzó un proceso de revisión y análisis del funcionamiento de sus Departamentos, en términos de distribución de sus labores y diseño de sus procesos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

Producto de lo anterior, y bajo la mirada de diversos actores, fueron detectadas y observadas una serie de deficiencias que detentaba el Servicio. Entre quienes revisaron la situación cabe destacar a la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, la Contraloría General de la República, el Banco Interamericano de Desarrollo, y consultores como Sur Latina, Clodinamica, SCL econometrics, Samara Comunicaciones, entre otros.

Dichas entidades hicieron diagnósticos sobre los problemas de la estructura y el funcionamiento de las diferentes unidades, subdepartamentos y áreas de soporte de JUNAEB. A mayor abundamiento, dentro de las conclusiones relativas a la estructura y organización de la misma -el informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados de eventuales irregularidades ocurridas en JUNAEB, durante los años 2014 al 2015- señaló “El principal problema de JUNAEB es su debilidad institucional. Dicha debilidad es atribuible a la antigüedad de la estructura de JUNAEB” y con respecto a la estructura propiamente tal, estableció la necesidad de un rediseño en los siguientes términos “Nº6. Rediseño de la institucionalidad de JUNAEB: a) Fortalecer la estructura de los departamentos relacionados con el PAE, con especial énfasis en el rol del departamento de Administración y Finanzas. b) Rediseñar la estructura orgánica del Servicio. c) Crear un departamento de estudios y detección de necesidades, que se adapte al carácter dinámico de las exigencias sociales que inspiran la labor diaria del Servicio”.

Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo, en el informe denominado “Asistencia técnica: mejoras de las capacidades de gestión de JUNAEB de abril de 2016” sostuvo, entre otras cosas: “Los beneficios responden más a una acumulación de mandatos que a una planificación que se realizó en su origen”; “Hay un distanciamiento extremo entre el diseño y la implementación, impidiendo la mejora del diseño a partir de la experiencia y evolución”; “Procesos complejos y artesanales de focalización. Dificultad para establecer elegibilidad y analizar compatibilidad de beneficios”; “Dificultar para la estandarización de procesos. Estructura no alineada según naturaleza de los entregables”.

Por su parte, la Contraloría General de la República mediante diferentes informes de auditoría ha realizado observaciones respecto del funcionamiento a nivel central del Departamento de Administración y Finanzas de JUNAEB como sostuvo en el Informe Especial N.º 790, de fecha 24 de noviembre de 2015; Informe Final N.º 232-16 de fecha 30 de enero de 2017; Informe Final N.º 849-16 de fecha 12 de junio de 2017; e Informe final N.º 849-16, de fecha 21 de julio de 2017. También en más de una decena de auditorías realizadas a las Direcciones Regionales ha concluido sobre la “Inexistencia de un organigrama regional” y sostenido respecto de la estructura “Atendido los argumentos expuestos, la observación se mantendrá hasta que JUNAEB concrete la elaboración de su estructura orgánica, cuyos documentos que así lo acrediten deberán ser subidos al Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR...”.

Es a raíz de estos instrumentos y diagnósticos -entre otros- que se concluyó sobre la innegable necesidad y utilidad de llevar cabo un proceso de modernización institucional. Los principales problemas detectados en la institución radicaban en parte en una estructura que impide el aprovechamiento de sinérgias entre programas y una falta de visión unificada de ellos, deficiencias en la gestión de los contratos, una falta de control por la cantidad de silos y áreas/soportes, duplicidad de funciones y baja resolución de requerimientos de usuarios.

Conforme a lo anterior, JUNAEB inició un camino que tenía como finalidad llevar adelante un proceso modernizador que buscara y diera solución a los distintos problemas detectados. Al efecto, dictó una serie de resoluciones, entre ellas, mediante la resolución exenta N.º 881, del 25 de abril de 2016, se aprobó una estructura orgánica dejando sin efecto las resoluciones que daban cuenta de la estructura anterior. Luego, mediante resolución exenta N.º 1.663, de 19 de agosto de 2016, se modificó parcialmente la citada resolución N.º 881, en lo relativo a: la estructura y denominación del Departamento de Planificación, Control de Gestión y Estudios; a la incorporación del un Sub Departamento en el Departamento de Gestión de Personas; y por último, a la denominación del Departamento de Auditoría. Además, mediante la resolución exenta N.º 2 de fecha de 3 de enero de 2017 se creó la Unidad Jurídica de Procedimientos Disciplinarios y Responsabilidad Administrativa, dependiente del Departamento de Gestión de Personas de la Dirección Nacional de JUNAEB.

En el mismo sentido y con la finalidad de abordar las observaciones del órgano de control -cuyas observaciones estaban relacionadas principalmente con la normalización de los procedimientos administrativos; y el mejoramiento de la gestión operativa, aportando a la eficiencia y eficacia del accionar institucional- mediante la resolución exenta N.º 111, de 2018 es que fueron reestructurados los Departamentos de: Administración y Finanzas; Gestión de Personas; Jurídico y de Procesos de Compras y Licitaciones, en el sentido de adecuar su estructura y denominación, como medida de buena administración. Luego mediante la resolución exenta N.º 2337 de fecha 12 de noviembre de 2018, se aprobó la modificación de la precitada resolución N.º 881 y sus modificaciones, que modifica la estructura y funciones del Departamento de Alimentación Escolar.

En ese estadio, quedaba pendiente la incorporación de la lógica de -gestión basada en procesos- de manera de incorporar el deber de coordinación, con la ejecución de las políticas públicas. Este aspecto requería de la verificación de cinco etapas, antes de su implementación propiamente tal, las que correspondían a: etapa N°1 definición de un propósito, etapa N° 2 definición de los objetivos estratégicos, etapa N° 3 definición de procesos, etapa N° 4 estructura, para finalizar en la etapa N° 5 que corresponde a la capacitación de funcionarios.

Todas estas etapas -a pesar de la indefectible afectación provocada el estado de excepción constitucional atendida la emergencia sanitaria por el Covid-19- fueron trabajadas de manera continua y progresiva desde el año 2019 a la fecha, utilizando como fuente de información la aportada por los funcionarios a través de sus propuestas en procesos participativos ya sea en las reuniones, mesas de trabajo y jornadas realizadas al efecto y la de entidades expertas. Estas acciones implicaron al menos, 170 horas de diálogo presencial y 122 sesiones de trabajo, en todo el Servicio y a lo largo de todo el país. Además, fueron remitidos masivamente a todos los funcionarios de JUNAEB, más de una veintena de correos institucionales a la fecha, informando las distintas etapas y contenido del citado proceso.

Es, en este continuo de decisiones, que se ha llevado a cabo el proceso de modernización, y en el que se han realizado diversas adecuaciones a la gestión de los procesos, de manera que, la coordinación interna del Servicio se vea mejorada con la finalidad de reforzar los principios de transparencia, eficacia, eficiencia y probidad que informan la función pública.

A pesar de la evidente complejidad propia del proceso, esta es una reforma necesaria y en ese sentido, es importante destacar que el proceso de modernización en nada modifica el encargo que por ley se le ha encomendado a este Servicio, también se estableció e informó desde un principio que ningún funcionario sería desvinculado ni vería afectada sus remuneraciones, sino que solo se modifica la forma de trabajar los propósitos institucionales de manera fortalecida y con roles estratégicos. Por su parte, la fuente de información que configuró el proceso que el día de hoy se está implementando, fue principalmente la que surgió del proceso participativo que se llevó adelante con los funcionarios, siendo esos elementos los que fueron incluidos en la propuesta final de estructura y de conformación de equipos.

En esa misma lógica cabe señalar, que con fecha 19 de agosto de 2019 la Dirección Nacional de JUNAEB se reunió con la Asociación de Funcionarios AFAEB y se tomaron una serie de acuerdos respecto del proceso de modernización institucional, entre ellos: "...que el proceso de modernización no considera disminución de la dotación ni desvinculaciones asociadas a este; que la modernización no considera disminución de grados de funcionarios del Servicio: y que en cuanto a la participación de AFAEB, se conformara una comisión de trabajo que se reunirá al menos una vez al mes, para hacer

el seguimiento, análisis y propuestas al proceso” además, AFAEB se comprometió a “participar de todas las instancias a que se vea convocada en el marco de la modernización con la intención de aportar desde la visión de los funcionarios, elementos que contribuyan a un proceso participativo, velando porque las etapas y condiciones de éste permitan obtener un resultado que responda al quehacer institucional y a las características de sus trabajadores”. Todos los compromisos asumidos por la Dirección de JUNAEB a la fecha han sido cumplidos.

Como se podrá apreciar, el proceso de modernización surge como respuesta a las objeciones que fueron planteadas respecto de la institución por diversos actores relevantes, entre ellos vuestra Cámara de Diputados y Contraloría General de la República. Todo el proceso se ha llevado adelante observando la distinta normativa legal y reglamentaria vigente. Es más, la organización y las atribuciones de la JUNAEB han sido determinadas en la ley N° 15.720, que la crea; en el Decreto Supremo N° 5.311, de 1968, del Ministerio de Educación, que la reglamenta, entre otra normativa complementaria. De de manera que, el Secretario General de JUNAEB en su calidad de Jefe Superior del Servicio y en virtud de la precitada ley, se encuentra habilitado para establecer y dirigir el trabajo del personal y la administración de los bienes de la Corporación, lo que implica organizar los departamentos de la institución, así como las funciones necesarias para la obtención de sus fines.

En ese orden de ideas, según expresan los dictámenes Nos 56.452 y 80.196, ambos de 2014, de la Contraloría General de la República, la autoridad posee la potestad para disponer la adecuación o reestructuración del servicio. El proceso de reestructuración llevado adelante por este Servicio resulta ser uno que reorganiza orgánicamente sus unidades y departamentos con el objeto de incorporar mejores niveles de coordinación interna, elevar el estándar de control y que aspira a constituir un Servicio Público más eficiente, eficaz y transparente de conformidad al mandato legal.

2.- EXTERNALIZACIÓN DE FUNCIONES:

Respecto de este punto podemos señalar que es erróneo determinar que “Ello habría significado la externalización de funciones propias de JUNAEB”, por las razones que expondremos a continuación:

En primer lugar y dado el alcance, generalidad y continuidad de los actos encargados a JUNAEB, es que ésta emplea todos los medios disponibles debidamente autorizados para cumplir su rol. Entre los medios disponibles se encuentra la dotación de funcionarios y también los recursos establecidos por ley para el control de programas. En ese contexto, y al alero de dicha autorización, las acciones de externos complementan las capacidades internas del Servicio, agregan valor al trabajo de los funcionarios, pero en ningún caso eliminan o reemplazan la función pública desplegada por ellos en JUNAEB, buscando la contratación de un servicio de apoyo, no de una externalización de funciones.

En ese entendido, este Servicio está utilizando todos los mecanismos que el aparato Estatal le otorga para el cumplimiento de su propósito y fines, entre ellos, se encuentran las glosas de la ley de

presupuestos vigente 09.09.01.24.01.295.10 denominada "Programas de Alimentación Escolar de JUNAEB y JUNJI" que establece expresamente "...Con cargo a los Programas de Alimentación, se podrá financiar la contratación de servicios de supervisión de la operación del Programa" y la glosa 09.09.01.24.01.239.07 denominada "Control de Programa de la JUNAEB" que establece "...Mediante resolución de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, se determinarán los tipos de acciones de control que se realizarán...". Son estas glosas pertenecientes a la Ley de Presupuesto y aprobadas en el Congreso, y destacar que ambas han sido establecidas en favor de JUNAEB, en las leyes de presupuestos de los años precedentes.

En tercer lugar aclarar que no somos un órgano fiscalizador, no realizamos acciones de fiscalización y consecutivamente a ello, la función no está radicada en quien realiza la supervisión. En efecto, se busca que se efectúen hallazgos de incumplimientos en la ejecución del Programa, pero la función pública que radica en los actos administrativos que dicta el Servicio en el marco del respectivo proceso sancionatorio, sigue estando en manos de los funcionarios de JUNAEB. Son nuestros funcionarios, dotados de su calidad de funcionarios públicos los que tramitan los hallazgos.

En consecuencia, este Servicio lleva a cabo contrataciones con cargo a las referidas glosas presupuestarias, haciendo uso de un mecanismo que en su mérito se encuentran dentro de nuestro ámbito legal de ejecución, la que el mismo legislador nos ha otorgado.

Por último, si se quisiera delegar funciones propias del Servicio, es la misma norma la que autoriza la contratación de personal a honorarios en calidad de agentes público.

Se despide atentamente,



ATS/mjm

Distribución:

- Subsecretaría de Educación.
- Oficina de Partes.

MINISTERIO DE EDUCACION
OFICINA DE PARTES

27 JUL 2021

DOCUMENTO RECIBIDO
HORA:



VALPARAÍSO, 31 de mayo de 2021.

OFICIO N° 1376/4/2021

La **COMISIÓN DE EDUCACIÓN**, en sesión celebrada el día de hoy, tomó conocimiento del inicio de un proceso de modernización de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), en el marco del cual se ha aprobado una nueva estructura y designado nuevas jefaturas y nuevas funciones a los trabajadores. Ello habría significado, además, la externalización de funciones propias de Junaeb, tales como la supervisión del Programa de Alimentación Escolar, control en el cumplimiento de contratos, procesamiento y análisis de datos, apoyo en la ejecución, control y monitoreo de la contratación de servicios, revisión y análisis de actividades contables, presupuestarias y financieras, lo que podría implicar importantes riesgos tanto para la institucionalidad como para la entrega de los programas y servicios que brinda Junaeb: manejo y acceso a información y datos sensibles de estudiantes, a empresas privadas; pérdida en la calidad de las supervisiones, aumenta posibilidad de no advertir incumplimientos de parte de las empresas; funcionarios supervisados por empresas privadas contratadas por la institución, en lugar de reforzar el control sobre privados, e intermediación de empresas para contratación de trabajadores precarizados, con un alto margen de ganancia.

En tal sentido, la Comisión acordó solicitar a US. tenga a bien revisar de forma detallada la actual política de modernización implementada por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, particularmente si dicha institución ha externalizado o tercerizado sus funciones de supervisión y fiscalización en empresas privadas.

Lo que tengo a honra comunicar a US., en virtud del referido acuerdo, y por orden del Presidente de la Comisión, H. diputado Juan Santana Castillo.

Dios guarde a US.,

MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ,
Abogada Secretaria de la Comisión.

AL MINISTRO DE EDUCACIÓN, SEÑOR RAÚL FIGUEROA SALAS.

COMISIÓN DE EDUCACIÓN

www.camara.cl • Tel: (32) 2505017 • Correo electrónico: educam@congreso.cl
Av. Pedro Montt s/n, Valparaíso

Exp. 17.829



Firmado electrónicamente
<https://extranet.camara.cl/verificandoc>
Código de verificación: 1C802A7C7C1AFER0

Firmado por María Soledad Fredes Ruiz
Fecha 01/06/2021 14:20:54 C.T.