

# INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS ACTOS U OMISIONES DE LA JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS (JUNAEB) Y LA JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES (JUNJI) EN RELACIÓN CON LA EJECUCIÓN DEL “PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y PÁRVULOS” (CEI 35)

---

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión Especial Investigadora de los actos u omisiones de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) en relación con la ejecución del “Programa de Alimentación Escolar y Párvulos”, pasa a informar sobre la materia respectiva.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. Competencia de la Comisión.

La Cámara de Diputados, en sesión 58ª celebrada el 6 de agosto de 2019, en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c), de la Constitución Política de la República; 53 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional y 313 y siguientes del Reglamento de la Corporación, ha prestado su aprobación a la solicitud de 79 diputadas y diputados, para crear esta Comisión Especial Investigadora (CEI 35), tomando en consideración los siguientes antecedentes:

1. Los medios de comunicación a nivel nacional han dado cuenta de las irregularidades y la contaminación de alimentos que Junaeb provee en sus becas de alimentación. El día 23 de julio de 2019 fue emitido en TVN un reportaje basado en las irregularidades detectadas por Contraloría General de la República<sup>1</sup>; este reportaje expuso que el prestador del servicio “Consortio Merkén SpA” reportaba mercadería, leche en particular, en la que se advertía una sustancia que no corresponde a un producto lácteo, además de fruta en descomposición, ambas irregularidades que representan un grave peligro para la salud de los niños, niñas y adolescentes que son beneficiarios de Junaeb y Junji<sup>2</sup>.

2. Esta investigación periodística se basó en un informe de la Contraloría General de la República (CGR), “Informe de Auditoría N° 107/2019 Junta de Auxilio Escolar y Becas<sup>3</sup>, sobre auditoría de los servicios contratados mediante licitación, de julio de 2019. El objetivo del informe era realizar una auditoría al cumplimiento de los servicios contratados mediante la licitación ID N° 85-15- LR17, para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y

---

<sup>1</sup> 24 Horas. Director Nacional de Junaeb ante denuncias por alimentación: “No nos va a temblar la mano para terminar los contratos”. Disponible en: <https://www.24horas.cl/nacional/director-nacional-de-junaeb-ante-denuncias-por-alimentacion-no-nos-va-a-temblar-la-mano-para-terminar-los-contratos-3474735>

<sup>2</sup> 24 Horas. Fruta descompuesta y leche con sustancias oscuras: Las faltas en manejo de alimentos para recintos Junaeb y Junji. 23 de julio de 2019. Disponible en: [https://www.24horas.cl/da\\_a/fruta-descompuesta-y-leche-con-sustancias-oscuras-las-faltas-en-manejo-de-alimentos-para-recintos-junaeb-y-junji-3472410](https://www.24horas.cl/da_a/fruta-descompuesta-y-leche-con-sustancias-oscuras-las-faltas-en-manejo-de-alimentos-para-recintos-junaeb-y-junji-3472410)

<sup>3</sup> Informe de Auditoría. Disponible en <https://www.contraloria.cl/puscador/auditoria/cd36ae19ofc853do6d8101c575966c10/html>



Párvulos, PAE/PAP, llevado a cabo por la Junaeb y la Junji, correspondiente al suministro de raciones alimenticias durante el período comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de octubre de 2018, a fin de determinar si el desarrollo del programa se ajusta a las disposiciones legales y reglamentarias. Las principales conclusiones de la auditoría fueron las siguientes:

-Se tiene que en procesos concursales de 2011 y 2012 se han cursado multas a los proveedores las cuales no han sido pagadas en su totalidad, además ha existido una excesiva demora en el proceso de notificación de las multas cursadas. En cuanto a la licitación "ID N° 85-15-LR17", la cual ha sido analizada por CGR, Junaeb no había ejecutoriado las multas respectivas.

-En cuanto al control del cumplimiento de las condiciones establecidas en las bases administrativas, relativas a las modalidades de preparación de los alimentos comprometidas por las empresas concesionarias, Junaeb y Junji no ejercen procesos de control. Por ello es que CGR ha determinado que existe el riesgo de que los proveedores no den cumplimiento a aspectos relacionados a la manipulación y preparación de los alimentos.

-Por otra parte, la auditoría detectó que las empresas "Consortio Merkén SpA" y "Saludable SpA", no habían presentado el correspondiente plan de mejora de sus niveles de cumplimiento en materias críticas, establecido en las bases de licitación, toda vez que, de acuerdo a los respectivos informes de gestión elaborados en el mes de enero de 2019, por la Unidad de Desarrollo Proyectos Estratégicos del Departamento de Alimentación Escolar de esa repartición, ellas mantenían porcentajes de incumplimientos acumulados definidos como críticos superiores al 20%, en relación a la aplicación de los instrumentos "Control del servicio de alimentación escolar" C1-A; "Control de Infraestructura y Equipamiento en Establecimiento", C6, y "Control del cumplimiento de las Buenas Prácticas de Fabricación (BPF), en toda la cadena productiva correspondiente a la elaboración del servicio o donde se entregue el programa", C7, situación que se arrastraba desde el mes de septiembre de 2018.

-En visita de fiscalización realizada por CGR, la entidad detectó diversas irregularidades en Jardín Infantil y Sala Cuna Mis Primeras Huellas, cuyo prestador del servicio es el Consortio Merkén SpA; en aquella instancia se efectuó una prueba con la leche MacroFood al 26% de materia grasa, advirtiéndose grumos y sustancias oscuras flotantes al momento de su preparación, no constando al efecto, estudios efectuados por una entidad independiente a dicha empresa que dé cuenta de la inocuidad de tal producto.

-En otra arista, existe una denuncia en la Fiscalía Nacional Económica, FNE, por la eventual colusión de las firmas Consortio Merkén SpA, Fedir S.A., Comercial de Alimentos S.A. y Fedir Chile SpA., y de la auditoría que realizó Contraloría General se observan situaciones que podrían dar cuenta de una eventual relación entre las empresas mencionada.

-Contraloría General de la República solicitó tanto a Junaeb como a Junji, mediante informe, las medidas a adoptar para subsanar las irregularidades en la provisión de alimentos, su mantención en óptimas condiciones y su control a los procesos de almacenamiento, manejo y preparación.

3. Los hechos y conclusiones a las que arribó la Contraloría General de la República mediante el presente informe de auditoría, están revestidos de

una gravedad que sobrepasa la mera constatación de un incumplimiento contractual, con la consecuente aplicación de sanciones pecuniarias contra las empresas involucradas, ya que estas son constitutivas de un riesgo que amenaza la salud e integridad física de miles de niños, niñas y adolescentes. La constatación de este riesgo para la salud de un gran número de personas, debe ser clarificado y objeto de un análisis pormenorizado en sede legislativa, para indagar sobre el origen del problema, sus causas y extensión. Junto con esto, debe analizarse los mecanismos de control y las competencias de los órganos administrativos involucrados en estos hechos, para determinar eventuales responsabilidades y proponer modificaciones legales o acciones para solucionar esta problemática.

En razón de lo expuesto en los puntos anteriores y en virtud de lo dispuesto en la letra c) del numeral 1° del artículo 52 de la Constitución Política, y el artículo 297 del Reglamento de la Corporación, los diputados abajo firmantes venimos en solicitar que se constituya una Comisión Especial Investigadora en base al siguiente mandato:

“Investigar y conocer los antecedentes y resultados del Informe de Auditoría N° 107, de 2019, de la Contraloría General de la República, relativos a la ejecución del "Programa de Alimentación Escolar y Párvulos", llevado a cabo por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), correspondiente al suministro de raciones alimenticias, con el objeto de estudiar sus conclusiones y recabar todo otro antecedente e información vinculada a la referida auditoría, para así determinar los actos de gobierno que se hubieren ejecutado u omitido por los órganos de la administración del estado que sean responsables de estos programas y por aquellas entidades que se hayan vinculado por cualquier tipo de actos o contratos con la misma, en específico las diversas licitaciones y adjudicaciones del servicio de alimentación; analizar los antecedentes recabados, para indagar sobre las posibles causas de los problemas que han sido detectados en el informe de auditoría y proponer soluciones a los mismos; respecto de los actos de gobierno que hubieren significado un riesgo o daño para la salud o integridad física de cualquier persona y, en particular, de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de los programas de alimentación. La Comisión realizará su labor en el plazo de 90 días y para el desempeño de su mandato podrá constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.”.

## *2. Plazo.*

El plazo otorgado en el mandato fue de noventa días. Ese plazo venció el día 26 de diciembre de 2019.

Con fecha 9 de diciembre, la Comisión acordó pedir a la Sala una prórroga por 30 días, a lo que esta accedió, en sesión 119ª, de esa misma fecha, plazo que venció el 31 de enero de 2020.

En marzo de 2020, mientras estaba pendiente el plazo de 15 días para acordar las conclusiones y proposiciones sobre la investigación que incluiría en su informe a la Sala, se produjo la pandemia por Covid 19. Por tal motivo, los Comités Parlamentarios acordaron suspender el plazo de las Comisiones Investigadoras, lo que se extendió hasta fines de marzo de 2021.

### 3. Integración.

La Comisión Investigadora se constituyó, originalmente, con los siguientes diputados y diputadas:

- [Boris Barrera Moreno](#).
- [Sergio Bobadilla Muñoz](#).
- [Miguel Ángel Calisto Águila](#).
- [Juan Luis Castro González](#).
- [Sergio Gahona Salazar](#).
- Rodrigo González Torres.
- María José Hoffmann Opazo.
- [Raúl Leiva Carvajal](#).
- [Fernando Meza Moncada](#).
- Claudia Mix Jiménez.
- Leopoldo Pérez Lahsen.
- [Hugo Rey Martínez](#).
- [Leonidas Romero Martínez](#).

#### Reemplazos permanentes.

1) Mediante oficio N° 14.954, de fecha 4 de septiembre de 2019, se informó el reemplazo permanente del diputado Rodrigo González por la diputada [Cristina Girardi Lavín](#).

1) Mediante oficio N° 14.977, de fecha 4 de septiembre de 2019, se informó el reemplazo permanente de la diputada Claudia Mix por el diputado [Florcita Alarcón Rojas](#).

1) Mediante oficio N° 14.985, de fecha 11 de septiembre de 2019, se informó el reemplazo permanente del diputado Leopoldo Pérez por el diputado [Andrés Celis Montt](#).

1) Mediante oficio N° 15.204, de fecha 11 de diciembre de 2019, se informó el reemplazo permanente de la diputada María José Hoffmann por el diputado [Enrique Van Rysselberghe Herrera](#).

## II. RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO.

La Comisión, en el cumplimiento de su cometido, celebró 16 sesiones, procedió a escuchar las opiniones y las declaraciones de las personas invitadas, cuya nómina se detalla a continuación; recibió los documentos que se individualizan como anexos y que forman parte de este informe, y despachó los siguientes oficios, formulando las consultas o requiriendo la información que a continuación se detalla con sus respectivas respuestas, cuyos anexos se encuentran en la Secretaría de la Comisión y forman parte de este informe:

### 1. Sesiones efectuadas y personas recibidas.

En la sesión [1ª](#), de fecha 17 de enero de 2019, se constituyó la Comisión y eligió como Presidente al diputado señor Juan Luis Castro González. En esa misma ocasión acordó celebrar sus sesiones ordinarias los días lunes, de 16:30 a 18:00 horas.

En las sesiones siguientes, la Comisión recibió a las siguientes personas:

1. El Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez Soto asistió a las sesiones [2ª](#) y [3ª](#).

2. El Director Nacional de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), señor Jaime Tohá Lavanderos asistió a las sesiones [4ª](#), [5ª](#), [6ª](#) y [7ª](#).

3. La Presidenta de la Federación Central de Manipuladoras del Programa de Alimentación Escolar (FECEMAP), señora Alejandra Muñoz González asistió a la sesión [7ª](#).

4. La Presidenta Nacional de la Asociación de Funcionarios de la Junaeb (AFAEB), señora Carolina Pizarro Donoso asistió a las sesiones [8ª](#) y [10ª](#).

5. El Presidente de la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación Pública (FENAEDUP), señor Danton Vera Leyton asistió a las sesiones [8ª](#) y [10ª](#).

6. La Presidenta de la Federación de Manipuladoras de la Región de Valparaíso Sector Cordillera (FEDEMA), señora Ingrid Robledo Hevia asistió a la sesión [10ª](#).

7. La Vicepresidenta Ejecutiva de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), señora Adriana Gaete Somarriva asistió a la sesión [11ª](#).

8. La Directora del Servicio Nacional de Menores (SENAME), señora Susana Tonda Mitri asistió a la sesión [11ª](#).

9. La Apoderada de la Escuela Provincia de Arauco de Cerro Navia, señora Chantal Gutiérrez Espinoza asistió a la sesión [12ª](#).

10. El Director de la Empresa Merkén SPA, señor Fernando Valenzuela Goudie asistió a la sesión [12ª](#).

La sesión [9ª](#) tuvo por objeto adoptar el acuerdo de solicitar a la Sala una prórroga del plazo de vigencia de la Comisión por treinta días para dar cumplimiento a su cometido.

En la sesión [13ª](#) se nombró una subcomisión encargada de redactar las conclusiones y proposiciones sobre la investigación que debe incluir en su informe a la Sala.

Durante las sesiones [14ª](#), [15ª](#) y [16ª](#) se discutieron y votaron las conclusiones y proposiciones.

### 2. Documentos recibidos.

En las sesiones celebradas, la Comisión recibió los documentos que se detallan a continuación:

| <b>sesión</b>                                | <b>documento</b>   |
|--|--|
| Sesión 1ª, miércoles 4 de septiembre de 2019 | <a href="#">Informe Final</a> N° 107 que contiene los resultados sobre la auditoría al Programa de Alimentación Escolar y de párvulos de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, de la Contraloría General de la República |
| Sesión 2ª, lunes 9 de septiembre de 2019     | <a href="#">Presentación</a> del Contralor General de la República (1)   |
| Sesión 2ª, lunes 9 de septiembre de 2019     | <a href="#">Informe Comisión Investigadora</a> Junaeb 2016   |
| Sesión 2ª, lunes 9 de septiembre de 2019     | <a href="#">Informe Auditoría</a> Contraloría 2015   |
| Sesión 3ª, lunes 23 de septiembre de 2019    | <a href="#">Presentación</a> del Contralor General de la República (2)   |
| Sesión 4ª, lunes 30 de septiembre de 2019    | <a href="#">Presentación</a> del Director Nacional de la Junaeb (1)  |
| Sesión 5ª, lunes 7 de octubre de 2019        | <a href="#">Presentación</a> del Director Nacional de la Junaeb (2)  |
| Sesión 6ª, lunes 14 de octubre de 2019       | <a href="#">Presentación</a> del Director Nacional de la Junaeb (3)  |
| Sesión 6ª, lunes 14 de octubre de 2019       | <a href="#">Anexo 1</a> de la 3ª presentación del Director Nacional de la Junaeb   |
| Sesión 6ª, lunes 14 de octubre de 2019       | <a href="#">Anexo 2</a> de la 3ª presentación del Director Nacional de la Junaeb   |
| Sesión 6ª, lunes 14 de octubre de 2019       | <a href="#">Anexo 3</a> de la 3ª presentación del Director Nacional de la Junaeb   |
| Sesión 6ª, lunes 14 de octubre de 2019       | <a href="#">Anexo 4</a> de la 3ª presentación del Director Nacional de la Junaeb   |
| Sesión 7ª, lunes 4 de noviembre de 2019      | <a href="#">Presentación</a> del Director Nacional de la Junaeb (4)  |
| Sesión 7ª, lunes 4 de noviembre de 2019      | <a href="#">Presentación</a> de la Federación Central Manipuladoras del Programa de Alimentación Escolar (FECEMAP)   |
| Sesión 8ª, lunes 11 de noviembre de 2019     | <a href="#">Presentación</a> de AFAEB  |
| Sesión 10ª, lunes 16 de diciembre de 2019    | <a href="#">Presentación</a> del Presidente de FENAEDUP  |
| Sesión 10ª, lunes 16 de diciembre de 2019    | <a href="#">Presentación</a> de la Presidenta de AFAEB   |
| Sesión 10ª, lunes 16 de diciembre de 2019    | <a href="#">Documentos y anexos</a> de AFAEB Nacional  |
| Sesión 11ª, lunes 6 de enero de 2020         | <a href="#">Presentación</a> de la Vicepresidenta Ejecutiva de la JUNJI  |
| Sesión 11ª, lunes 6 de enero de 2020         | <a href="#">Presentación</a> de la Directora del SENAME  |
| Sesión 12ª, lunes 20 de enero de 2020        | <a href="#">Presentación</a> del Director de la empresa Merkén SpA   |

### *3. Listado de oficios despachados y documentos de respuesta recibidos por la Comisión en el marco de su investigación.*

Durante el ejercicio de su cometido la Comisión ha despachado los siguientes oficios, formulando las consultas o requiriendo la información que a continuación se detalla con sus respectivas respuestas, cuyos anexos se encuentran en la Secretaría de la Comisión y forman parte de este informe:

| sesión y fecha        | N° oficio | destino                       | materia  | respuesta   |
|-----------------------|-----------|-------------------------------|--|---|
| 3ª<br>23.09.<br>2019  | 6         | Ministra de Educación         | Solicita informar si el Ministerio se encontraba en conocimiento de que las empresas que se adjudicaron los contratos vía trato directo con la Junaeb mantenían multas impagas con esa institución | <a href="#">Respuesta</a><br>Recibida el 11.03.2020 |
| 8ª<br>26.11.<br>2019  | 7         | Secretario General de Junaeb  | Solicita informar respecto de los establecimientos sujetos a su fiscalización que no cuentan con resolución sanitaria.   | <a href="#">Respuesta</a><br>Recibida el 06.01.2020 |
| 8ª<br>26.11.<br>2019  | 8         | Secretario General de Junaeb  | Solicita informar acerca de los productos frescos que se expenden bajo la modalidad de compras locales.  | <a href="#">Respuesta</a><br>Recibida el 06.01.2020 |
| 10ª<br>16.12.<br>2019 | 10        | Secretario General de Junaeb  | Solicita informar sobre las medidas de fiscalización que se han adoptado para asegurar el correcto pago de gratificaciones a las manipuladoras de alimentos.                                       | <a href="#">Respuesta</a><br>Recibida el 06.01.2020 |
| 10ª<br>16.12.<br>2019 | 11        | Secretario General de Junaeb  | Solicita informar qué porcentaje del servicio de alimentación de cada licitación corresponde a preparaciones elaboradas bajo el sistema convencional y qué porcentaje bajo el sistema mixto.       | <a href="#">Respuesta</a><br>Recibida el 11.03.2020 |
| 11ª<br>06.01.<br>2020 | 12        | Directora Nacional del Sename | Solicita informar acerca de los cambios en la minuta de alimentación que ese Servicio ha requerido a la Junaeb.  | <a href="#">Respuesta</a><br>Recibida el 02.03.2020 |

### III. EXPOSICIONES EFECTUADAS POR LAS PERSONAS CITADAS O INVITADAS A LA COMISIÓN.

#### 1. El Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez Soto.

El señor **Bermúdez** asistió a las sesiones 2ª y 3ª, acompañado de la abogada señora Pamela Bugueño. Se refirió al Informe Final N° 107/2019, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, explicando que se trató de una auditoría al cumplimiento de los servicios contratados mediante la licitación ID N° 85-15-LR17, para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y Párvulos (PAE/PAP) llevado a cabo por la JUNAEB y la JUNJI, correspondiente al suministro de raciones alimenticias durante el período comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de octubre de 2018, a fin de determinar si el desarrollo del programa se ajusta a las disposiciones legales y reglamentarias, como también, que la entidad auditada haya efectuado los controles respectivos.

Señaló en su presentación que, a poco andar de su gestión en la Contraloría General de la República, el 23 de marzo de 2016, comparecieron a otra comisión especial investigadora sobre irregularidades en Junaeb entre 2014 y 2015, sobre un tema relacionado con el actual informe, que es el programa de alimentación escolar en distintas regiones del país, la diferencia es que ahora también está incorporado el programa de alimentación de párvulos.

En primer lugar, se refirió al funcionamiento del programa desde el punto de vista normativo, considerado solo en abstracto, marco normativo está dado en primer lugar por la ley orgánica de Junaeb, que hace una referencia

muy genérica a ese tipo de programas. En segundo lugar se encuentra la referencia a la asignación de recursos que hace la ley de presupuestos, no obstante la regulación está realmente en las bases de licitación. Lo cual es de extrema relevancia porque, en el fondo, no existe regulación de rango legal, simplemente está la habilitación para que Junaeb administre y entregue esa alimentación. Están los recursos asignados en la ley de presupuestos, pero la forma en que se debe hacer la licitación, las áreas territoriales en que se distribuye el país, las unidades que existen, el tipo de alimentación, el contenido calórico que pueda tener el componente alimenticio, el valor nutricional, la relación que pueda haber entre empresas, o sea, todos los detalles, están establecidos en las bases de licitación, que se aprueban mediante un acto administrativo. En el fondo, las bases son el marco jurídico frente al cual se debe contrastar la actuación de las empresas, en relación con la forma en que se desarrolla el programa.

Explicó que las bases pueden cambiar entre un proceso y otro. El país está dividido en tres grandes macrozonas, que a su vez están subdivididas en unidades territoriales en que se realizan licitaciones cada tres años. Siempre ha habido un continuo de licitación y de adjudicación de ese programa de alimentación escolar, eso ha sido así históricamente. En consecuencia, existe un programa de alimentación escolar que es ejecutado por Junaeb, organismo que elabora las bases de licitación, y toda la regulación del programa de alimentación está entregada por medio de la ley de presupuestos y de la ley de Junaeb a esas bases. Agregó que no existe regulación legal sobre el Programa de Alimentación Escolar, en adelante PAE y, por lo tanto, existe una gran discrecionalidad por parte de la administración de Junaeb para determinar cómo se lleva a la práctica ese programa. En ese aspecto es clave el control previo que pueda hacer la Contraloría General de la República, porque las bases pasan por el trámite de toma de razón.

Hizo hincapié que en el año 2018 el presupuesto de Junaeb fue de 1 billón de pesos, ese es el monto que administra en distintos programas que implican prestaciones. Entre los más cuantiosos están tanto el programa de alimentación de Junji, que es una transferencia, como el PAE. De ese billón de pesos, casi un 60% va al PAE, es decir, cerca de 600.000 millones de pesos que pasan por la administración de Junaeb solo para ese programa. En términos de programa público, es uno de los más cuantiosos, son 600.000 millones de pesos, y en términos de licitaciones que pasan por el mercado público, probablemente también es la más cuantiosa que se tramita por ese sistema.

Es importante tener en cuenta la dotación de Junaeb, en el año 2018, de acuerdo a la información que posee Contraloría, la Junaeb tenía el número de 950 funcionarios, la mayor parte de los funcionarios está en la modalidad a contrata, 838; tiene 63 funcionarios a honorarios y en la planta solo tiene 49, lo que obviamente da cuenta de la fortaleza o, en este caso, debilidad que tiene una institución. De aquellos funcionarios que están dedicados al Programa de Alimentación Escolar, son 171, de los cuales 13 son de planta, y ese personal básicamente son los supervisores y profesionales técnicos encargados de llevar adelante el programa con la licitación. Es un servicio que para la cantidad de recursos que debe administrar es bastante pequeño.

Dejó constancia que como Contraloría, entre los años 2014 y 2019 han realizado 42 fiscalizaciones, y si se revisa el acta de la sesión de marzo de

2016, y de aquella fecha, las cosas no han cambiado en este período, básicamente, y se están enfrentando a los mismos problemas. Agregó que existen dos investigaciones especiales específicas relacionadas con el PAE y el Programa de Alimentación de Párvulos, en adelante PAP, y de las 33 auditorías, 14 están relacionadas con el Programa de Alimentación Escolar.

Destacó que las auditorías y estas investigaciones especiales no son aleatorias, es decir el trabajo de la Contraloría no se hace de manera aleatoria, no es una tómbola donde una saca un número y diga este año me tocó Junaeb y el próximo la Comisión Chilena de Energía Nuclear, sino lo contrario existe una matriz donde entran distintos factores, uno de ellos es la cantidad de recursos y 600.000 millones de pesos obviamente ameritan que permanentemente la Contraloría pueda estar realizando fiscalizaciones sobre el Programa de Alimentación Escolar. En consecuencia, la Contraloría en virtud de donde están los recursos públicos deben hacerse las fiscalizaciones. Hay algunas auditorías que se han hecho a nivel nacional, otras que se han hecho a nivel regional y otras que se han hecho a nivel central.

Se refirió al informe final N° 107, el cual dice relación con el PAE y el PAP, estos son programas que llevan adelante la Junaeb y la Junji, son raciones alimenticias básicamente en el período del 1 de marzo al 31 de octubre de 2018 y el objetivo era ver el cumplimiento de este programa. Agregó que esta auditoría parte de la base de una auditoría que había hecho la propia Junaeb. La Junaeb, a través de su control interno, había realizado una auditoría en esta materia y eso lo tomaron como punto de vista, y esa auditoría estaba enfocada -la de la Junaeb- al proceso licitatorio que se había realizado para el 2018. Es decir, proceso licitatorio que aparece identificado con el N° 85-15-LR17 es el que había auditado la propia Junaeb. Por tanto, en la auditoría que realizó la Junaeb se concluyó que el proceso requiere mejoras sustantivas en relación con las exigencias y requisitos de información financiera a los oferentes para asegurar una certera situación o capacidad presente y futura para ejecutar los contratos, implementando análisis de riesgo para la determinación del capital de trabajo futuro.

Lo expuesto da cuenta que el proceso de licitación ya había sido auditado por el servicio, motivo por el cual la auditoría efectuada en esta oportunidad, por este organismo de control, no abarcó tal materia, enfocándose en la revisión del cumplimiento de los servicios contratados por esa entidad, mediante el referido proceso concursal. Es decir, se centraron en el cumplimiento, partieron de la base que estaba hecha la auditoría sobre la licitación y se analizaron el cumplimiento de lo contratado.

Hizo presente que dentro del universo que se consideró, hay que distinguir entre bodegas y establecimientos educacionales. Las bodegas que el programa tiene hoy en la Región Metropolitana son 21, y se revisaron 6. Desde el punto de vista de los establecimientos en la Región Metropolitana, que estaban dentro de esta parte de la licitación, eran 322 y se revisaron 15. Ahora, desde el punto de vista de las empresas adjudicatarias: Consorcio Merkén SpA., Fedir Chile SpA, Comercial de Alimentos SA., hay una unión temporal de proveedores que corresponde a casinos nacionales, Lizama y Lizama Limitada, Saludable y Nutritivo SpA., Alimentaciones Internacionales S.A. y Silva Gómez y Compañía Limitada.

La primera empresa que aparece es la empresa Merkén SpA, cuyo contrato anual es de 84.000 millones de pesos y el total del contrato adjudicado

son 370.000 millones de pesos; estos contratos son por tres años y parten el 19 de febrero de 2018. Esta empresa tiene adjudicado en todo el país el 41,6% de las raciones, que son 625.000 diarias. De ese tercio, porque esto está dividido en macrozonas, la empresa tiene 41,6%, y en la Región Metropolitana, la empresa debe entregar 102.000 raciones diarias, y así sucesivamente. Una de las cuestiones que se intentó solucionar en la licitación para este año, por no poder acreditarse esa falta de relación, se declaró desierta la licitación y tuvo que recurrirse a un trato directo.

En cuanto a si las empresas están relacionadas entre sí, se verá que sí hay una relación entre las empresas, sobre todo desde el punto de vista de la concentración de ciertos servicios, como el bodegaje. Ese requisito, que no estuvieran relacionadas, fue un elemento que se puso en la licitación que se lleva durante el 2018, para adjudicar para el 2019 en adelante, es decir, el otro tercio. Pero, precisamente, al no poder acreditarse que no había relación entre las empresas, la licitación tuvo que declararse desierta.

En relación a los resultados de la auditoría es muy detallada y se refiere a una serie de aspectos, pero hay dos que son bien relevantes. Por ejemplo, cuando hay problemas con la cadena de frío o cuando hay problemas con el almacenamiento de los alimentos, no se sabe con certeza si es una foto del momento o es una situación permanente, lo que sí es permanente es la situación de los dos primeros hallazgos.

En cuanto a la concentración de los servicios de aprovisionamiento, almacenamiento y distribución en la Región Metropolitana, tres empresas: Saludable SpA, Consorcio Merkén SpA y Alimentos Internacionales S.A. tienen esta relación en que los servicios de almacenaje están concentrados, es decir, corresponden a una sola bodega. Por ejemplo, la empresa Saludable SpA está a cargo del proceso de compra, almacenamiento y distribución de materias primas y productos necesarios para la elaboración de 407 mil y fracción de raciones, equivalentes al 86,6% de todas las raciones adjudicadas en la Región Metropolitana.

Por así decirlo, hay una sola bodega para prácticamente el 86% de todas las raciones, lo que puede tener algunos problemas o representar algunos riesgos al momento de la ejecución, es esta concentración en materia de bodegaje, y es esta empresa Saludable SpA la que realiza esta prestación para las empresas Merkén SpA y Alimentos Internacionales S.A., y abarca una buena parte de las raciones que se tienen que entregar diariamente en la Región Metropolitana. Esa es una situación que no está prohibida por las bases de licitación en su momento, pero presenta un riesgo desde el punto de vista de la gestión, cómo van a ver a propósito de los otros hallazgos que tiene la auditoría.

En consecuencia, se constató la existencia de relaciones entre las distintas empresas involucradas en la licitación, lo que aparece en la página 16 del informe. Por ejemplo, Alimentaciones Internacionales S.A. tiene participación en el Consorcio Merkén SpA; Delibest Agencia Chile tiene participación en Consorcio Merkén SpA y en Fedir Chile SpA, y Fedir S.A. tiene participación en Saludable SpA. Por lo tanto, todas las empresas, son relacionadas, y por eso se remitió el informe a la Fiscalía Nacional Económica, para que ellos constaten si hay una vulneración a la libre competencia o no, obviamente, esto también da cuenta de un problema en la licitación, desde el punto de vista de la competencia que se puede haber dado en el proceso

licitatorio. Ahora, la Junaeb, en su rol de supervisor y controlador primero de los contratos, tiene que controlar básicamente dos aspectos que están definidos: el aspecto C1 y el aspecto C6.

El aspecto C1 se refiere a los requisitos relativos al personal que manipula el alimento y a las características que debe tener el servicio de alimentación que se exige en virtud del contrato. El aspecto C6 se refiere a las características que debe tener, la infraestructura, así como, por ejemplo, desde punto de vista de la bodega y el abastecimiento de los recursos, dicho en términos bien genéricos. En consecuencia, se advierte que entre el 1 de marzo y el 31 de octubre de 2018 la Junaeb había fiscalizado 2.054 establecimientos, lo que correspondía a 39,2% de los establecimientos, lo que en promedio significa que se supervisaba uno de tres, y en ese período del año hubo dos tercios que no recibieron ningún tipo de supervisión. En el caso de la Región Metropolitana se supervisaron 425 establecimientos, de 906, lo que equivale al 46,9%. Ahora, desde el punto de vista de las actas de supervisión, se levantaron 1.039 actas, en las cuales se contenían 14.762 aspectos u observaciones, con un 32,8% de incumplimiento por parte de los prestadores. Entonces, de ese tercio, por así decirlo, hay más de un tercio de incumplimiento, lo que es bastante alto.

Desde el punto de vista de observaciones que se desagregan por empresas, en la Región Metropolitana, uno puede ver que tanto el Consorcio Merkén como Saludable SpA son los que llevan la mayor cantidad de incumplimientos, aparece un 36,12 y un 32,0. En el caso de Merkén, hay 1.825 aspectos que no se cumplen de estas actas que se levantan y en Saludable SpA 2.800 factores que no se cumplen. Esto fue hecho sobre la base de las actas de supervisión que realiza la Junaeb, en cada una de esas actas se levantan observaciones. Y estas acumuladas dan el total que les había señalado, 14.762. Ahora bien, lo que supervisa la Junaeb en terreno no es todo el contrato, sino que las dos variables que acabo de señalar: C1, desde el punto de vista de manipulación y elaboración; C6, desde el punto de vista de infraestructura, bodegaje, etcétera.

En cuanto a los aspectos supervisados son los siguientes; C1 que se refiere a la supervisión de aspectos relativos al personal manipulador, características del servicio de alimentación exigido, certificación de la minuta, el contenido que se va a entregar en la alimentación y limpieza del recinto. C6 se refiere a aspectos relacionados con especificaciones operativas en toda la cadena productiva, tales como bodega, transporte y el establecimiento educacional, correspondiente a la elaboración del servicio. Esos son los dos elementos, uno orientado a la manipulación propiamente tal y el otro a la infraestructura.

Desde el punto de vista de quién es la responsabilidad, en la licitación se contempla esa infraestructura. Por lo tanto, es la empresa la que debe otorgar esa infraestructura, es decir, que la cocina tiene que estar equipada, que debe tener ciertas características, que debe obtener la resolución sanitaria, que fue uno de los aspectos que se observaron en la auditoría de 2016. Por tanto, debería ser un cumplimiento de la empresa. En cuanto a los incumplimientos, estos deberían dar lugar a un proceso de sanción establecido en las propias bases de licitación, que se incorporan en el contrato; si no se subsana una vez vencido el plazo y el procedimiento, debería aplicarse una multa.

Otra observación general es respecto de la existencia o no de planes de mejoras, a septiembre de 2018, había cinco empresas que tenían, respecto de las unidades territoriales asignadas, porcentajes de incumplimiento igual o superior al 20% de sus obligaciones. En ese período no se había presentado ningún plan de mejoras para superar esas observaciones, tal como se exige en las bases de licitación. Por eso aparecen los porcentajes de incumplimientos acumulados por cada una de las empresas por unidad territorial.

La conclusión que se advierte es una excesiva demora en el cobro de las multas por parte de la Junaeb. De hecho, los datos que manejan como Contraloría es que las multas que se están cobrando hoy son de las licitaciones correspondientes al período 2011- 2012. Hay una descoordinación entre los contratos que hoy están corriendo con los procesos de multas antiguos que no se han llevado a la práctica por la vía del cobro de estas multas. Hay un proceso lento de aplicación de multas por parte de la Junaeb que, obviamente, afecta los contratos, porque son empresas que siguen participando de los procesos licitatorios. Son números bastante decidores, por ejemplo, la licitación del 2011, de un total 17.550 millones correspondientes a multas que estaban ejecutoriadas -o sea, que estaba determinado que corresponde-, los proveedores solo habían pagado 5.401 millones de pesos. Por lo tanto, hay un saldo de 12.000 millones y fracción del total de las multas.

Ahora bien, para cobrar la multa tiene que haber una resolución ejecutoriada. Cuando se detecta la infracción se realiza el proceso y tiene que haber una resolución ejecutoriada; se advierte una larga demora entre esta ejecutoriedad y la carta de notificación. Obviamente, todo eso va sumando días. En el caso de la licitación de 2012, hay 3.200 millones y fracción de multas ejecutoriadas; solo se habían pagado 1.052 millones y fracción. Hay un saldo de 2.158 millones, es decir, el 67%, un porcentaje un poco menor que no se ha cobrado. Por lo tanto, hay una tardanza en el cobro de 14.307 millones de pesos.

Agregó que hubo una revisión de las bodegas donde se almacenan los insumos: Consorcio Merkén SpA, Saludable SpA, Saludable Nutritivo, Lizama y Lizama, Silva Gómez y Compañía, Alimentaciones Internacionales. Las observaciones no son de todas las bodegas, hubo bodegas, como la de la empresa Silva Gómez y Compañía, la más pequeña, que estaban impecables. Hay problemas con la mantención de la cadena de frío. Las bases de licitación establecen una cierta temperatura para los alimentos que deben estar refrigerados y para aquellos que deben estar congelados: entre 0 y 5 grados refrigerados; -18 grados, congelados, y no se cumplió con eso y eso es un problema, por ejemplo, en las cámaras congeladoras se determina la temperatura, en las distintas bodegas, pero que no es la temperatura que se establece en las bases.

En consecuencia, hay riesgo de contaminación en el almacenamiento de los productos. Por ejemplo, en una bodega del Consorcio Merkén SpA y Saludable SpA, en la bodega 1, hay productos de limpieza que están guardados junto con abarrotes y hay verduras almacenadas a ras de piso y eso es un incumplimiento porque debieran estar puestas en *pallets*. También se advierte desorden en el almacenamiento de productos en la bodega 1 de Consorcio Merkén SpA. Había vegetales a temperatura ambiente y otros refrigerados en equipos de frío sin identificación, es decir, no se sabe de

cuándo son. En la bodega 5, hay desorden en las cámaras de frío y en la zona de útiles de aseo como se ve en la foto.

Hay falta de tarjetas en los lotes de los productos, es decir, una falta de identificación en estos productos que deberían tener el nombre, la fecha de recepción y de vencimiento, y elaboración en todas estas bodegas. Eso es relevante porque son productos sin identificación; no se sabe de cuándo son. Luego hay falta de separación de materias primas y de productos y preparaciones. En las tres bodegas que comparten los proveedores, los productos almacenados no se encontraban separados ni claramente identificados por el prestador. También hay falta, que es un incumplimiento al contrato, en los requisitos del personal que tiene que prestar el servicio. Por ejemplo, en tres de las bodegas visitadas, no se da cuenta de que los trabajadores cumplan con los mínimos exigidos en el contrato. El jefe de bodega y el encargado de calidad deberían tener cierta experiencia que no se cumple de acuerdo con los antecedentes; el ingeniero informático que aparece como jefe de bodega no se acredita el currículum; en Lizama y Lizama, el ingeniero industrial tiene un título en el extranjero que no está validado. Ese es un problema que hay desde el punto de vista de la prestación porque uno de los requisitos para adjudicar el contrato es saber quiénes van a participar como equipo profesional.

En resumen, la experiencia de la encargada de la bodega 1 no alcanza el mínimo establecido por Junaeb, Junji o Integra -incluso- de dos y tres años respectivamente; en la bodega 2, parece que el jefe de bodega fue cambiado porque no coincidía el nombre. Entonces hay una falta de acreditación de la experiencia declarada en los jefes de bodega 1 y bodega 2. En los títulos de los encargados de calidad de las bodegas 2 y bodega 3 no estaban cumpliendo con el estándar que era un título profesional en el área de alimentación ni con los semestres exigidos para ello, y el jefe de la bodega 3, si bien tenía un título en materia de logística, había sido emitido en un país extranjero sin convenio.

Otra observación son las faltas al procedimiento de control de calidad y últimos registros en el caso de la bodega 5 y bodega 6 en donde no están estos registros de control de calidad. Hay falta de trazabilidad de los productos en la bodega 1, por ejemplo, en Consorcio Merkén SpA y Saludable SpA. El producto arvejas partidas, la orden de compra está hecha a nombre de otro proveedor, pero lo tiene uno de estos dos proveedores: Merkén SpA o Saludable SpA. Para el yogur, marca Alerce piña, de un kilogramo, el registro presenta enmienda en la fecha consignada como recepción de esta materia prima y así sucesivamente.

Hizo hincapié en que, de acuerdo con la regulación de estos contratos, debe haber un registro y cumplir con un instructivo para los desechos en las bodegas. En la bodega 3, no se establece un registro en que conste la aplicación y frecuencia de la ejecución de las actividades establecidas en este instructivo. Esto no fue advertido por Junaeb, a pesar de que eran faltas anteriores o durante el periodo que ellos auditaron. Respecto de los jardines infantiles, que son 15 en total. ¿Cuáles son las observaciones principales? Hay deficiencias en la estructura y en el equipamiento en los 15 establecimientos, tales como cocina y bodegas sin pintar, que es una exigencia; sin puertas, con falencias en las instalaciones eléctricas, fogones o cocinas con óxido, lavaplatos con llaves con filtración o defectuosas, sifones mal instalados o en

mal estado, campana extractora de vapores con suciedad en el filtro, que, además, no está unida al orificio de ventilación, entre otros.

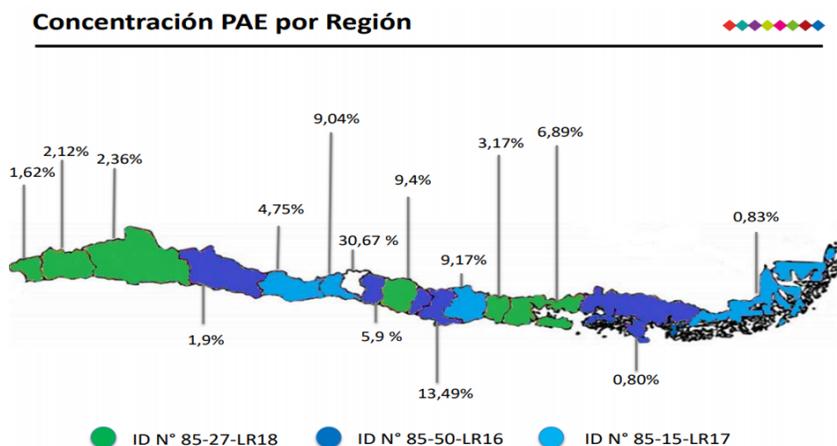
Luego, un segundo grupo de observaciones dice relación con la rigurosidad en la aplicación de los procedimientos. Esto tiene importancia, pues, si bien se trata de registros, esto debería dar cuenta del cumplimiento de la prestación que se va a dar, es decir, de la alimentación en este caso para los párvulos. Así, por ejemplo, hay faltas en el registro diario del gramaje y cantidad de raciones preparadas, lo cual está incompleto -puede dar lugar a pérdida de insumos-, puede estar desactualizado o inexistente; útiles de aseo en uso fuera del contenedor o almacenados en un lugar inadecuado; y falta de señaléticas de áreas limpias y/o sucias. Hubo falta de entrega y/o reposición de vajillas o utensilios de cocina en 11 establecimientos visitados. Si se pierden, no son recuperados y es una obligación del contrato. También se determina falta de unidades de frío y/o en mal estado.

En 9 recintos se evidenciaron deficiencias en refrigeradores o congeladores, ya sea por contar con una cantidad insuficiente de ellos o por la falta de mantención. Hubo falta de elementos de seguridad para manipuladoras o de medidas de prevención de riesgos. En 7 recintos se detectaron deficiencias, siendo la más recurrente la existencia de extintores mal instalados o sin la señalética correspondiente y falta de calzado y guantes de seguridad. Luego, hay una falta de mantención de los baños de las manipuladoras o aprovisionamiento de materiales de aseo personal. En 5 de los establecimientos no se cumple con las bases de licitación en este punto, pues no había toallas de papel, jabón o dispensadores; las duchas no tienen cortinas, o bien, habían sido proveídas por algunas manipuladoras. Hay errores en el certificado del Programa de Alimentación de Párvulos o están desactualizados.

Por ejemplo, en 3 jardines infantiles se indicaba erróneamente a la empresa Fedir, en circunstancias que son de cobertura de la empresa Saludable; y en 2 recintos el certificado del PAP estaba desactualizado. Además, hay deficiencias estructurales en el área del Servicio de Alimentación. Hay filtraciones de agua por el ducto de la campana de vapores, en 10 establecimientos de la Junji se determinó la existencia de frutas o verduras excesivamente maduras, deshidratadas o con principios de pudrición. En relación con el personal, de las 49 manipuladoras, se constató que 8 de ellas no figuraban en las nóminas de la Junaeb y 13 figuraban en los registros como trabajadoras de establecimientos de la Junaeb y no de la Junji. Esto parece una cosa formal, pero es bien importante, ya que hay que estar registrado como manipulador de alimentos de la Junaeb, pero los requisitos para ser manipulador de la Junji son más estrictos, precisamente porque se trata de párvulos. Entonces, esta observación no es meramente formal.

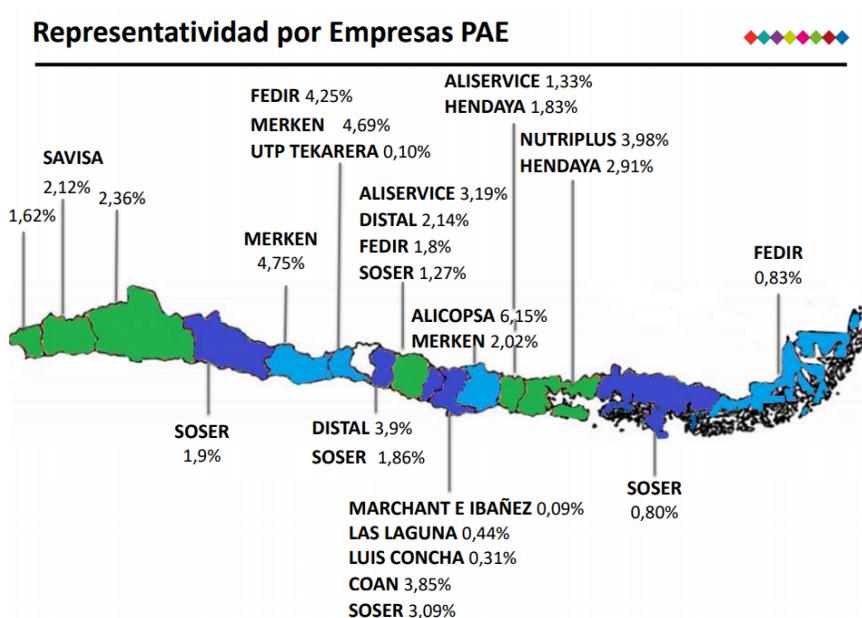
Agregó que también hay una falta de control sobre las raciones preparadas con cocina mixta, que requiere de la aprobación previa de la Junaeb, ya que esta opera con una manipuladora por cada 100 raciones, y la leche entera fortificada marca Macrofood, de 26% de materia grasa, entregada por Consorcio Merken, presenta grumos negros.

Puso de relieve los porcentajes en que se distribuye a lo largo del país, el Programa de Alimentación Escolar, en términos de concentración, lo cual se puede apreciar en la siguiente lámina, contenida en su segunda presentación:



Los colores muestran los porcentajes que corresponden a cada región del país en la aplicación del Programa de Alimentación Escolar a nivel nacional, lo cual, claramente, muestra una concentración, donde la mayor parte de los estudiantes beneficiarios está en la Región Metropolitana. También muestra que el sistema se basa en una distribución del país en tres tercios. Por lo tanto, las licitaciones que adjudican el programa se hacen cada tres años, o sea, hay una cada año, pero en realidad es por un tercio que corresponde, y así sucesivamente. Por lo tanto, este año nuevamente debería haber una LR19, que va a ser un contrato nuevo y va a comenzar a partir del próximo año, por tres años, de nuevo, en otra parte del país.

En segundo lugar, también como dato de contexto, en la siguiente gráfica se aprecia la distribución de las empresas en el territorio nacional. Se puede observar que en algunas regiones, en el norte, por ejemplo, o en las del sur, algunas empresas prestan todo el servicio. Por ejemplo, Fedir tiene toda la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, Soser tiene toda la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo; en el norte, Savisa tiene las que aparecen, en Antofagasta, y obviamente que en la Región Metropolitana hay una distribución un poco mayor. Si se hace una especie de zoom, en ese 30% del total nacional que corresponde a la Región Metropolitana, esas son las empresas que se distribuyen ese 30%. Hay algunas que se repiten. Por ejemplo, Fedir tiene el 6,39% del total.



Recordó que el Programa de Alimentación Escolar, solo para el presupuesto de 2019, comporta más de 600.000 millones de pesos. Es un contexto en que la Junaeb administra más de 1 billón de pesos, es decir, más de 1 millón de millones, y el Programa de Alimentación Escolar concentra más del 60%, o sea, más de 600.000 millones de pesos son solo para dicho programa, y eso es una cantidad importante de recursos, sobre todo cuando se analiza la institución a cargo de esa cantidad tan grande de recursos.

Consultado respecto del informe final N° 107, explicó que esta auditoría solo abarcaba a la Región Metropolitana porque comprende poco más del 30% del total del servicio. Si bien es cierto que en los últimos años la Contraloría ha realizado 42 auditorías a Junaeb en su conjunto, lo ha hecho sobre todo a nivel de distintas regiones y a distintas direcciones regionales, aunque haya recaído sobre el Programa de Alimentación Escolar (PAE), a nivel de otras regiones.

Por lo tanto, esta era una auditoría relevante porque abarcaba un tercio del PAE, sin perjuicio de ello, también se tomaron otras unidades territoriales y se consideraron otras bodegas, que estaban incluso fuera de la Región Metropolitana. Eso da cuenta de que, si bien había un foco, se hizo ex profeso considerando lo que había ocurrido en los informes anteriores, en que se habían visto otras direcciones regionales de Junaeb. Por eso se optó por poner el foco sobre todo en la Región Metropolitana. Por ejemplo, en el informe N° 664 de 2018, que es otra auditoría que se hizo a Junaeb en la Región del Biobío, hubo visitas a 33 establecimientos educacionales, de los cuales 10 estaban concentrados en la comuna de Tomé. Esa es la explicación de por qué la auditoría tiene ese foco, sobre todo concentrado en la región Metropolitana.

Clarificó que atendida la importancia que este tema, la Contraloría podría realizar una auditoría transversal a la Junaeb, se podría planificar, pero habría que analizar si se justifica o no, porque en este período de 5 años ya han realizado 42 fiscalizaciones a la Junaeb. Por tanto, desde el punto de vista de la reiteración de una auditoría, para volver a encontrar siempre lo mismo, tampoco tiene mucho sentido. Lo que corresponde, tal vez, es que se tomen otro tipo de medidas administrativas, de gestión y también legislativas, para superar esas observaciones, antes de seguir haciendo auditorías, porque el diagnóstico que se puede desprender a partir de la auditoría es más o menos claro, toda vez que los hallazgos se repiten: obviamente, hay una debilidad en los programas de alimentación escolar.

Hizo hincapié en que los hallazgos detectados en diversas auditorías realizadas al Programa PAE son reiterativos. Por ende, mientras la Junaeb no aplique mejoras sustantivas a sus procesos críticos, como en la supervisión y la aplicación de multas, lo más probable es que seguirán obteniendo los mismos resultados en las auditorías. También hay que hacer presente que una auditoría transversal demanda muchos recursos humanos para la Contraloría y habría que desprogramar otras auditorías. Eso significa que, a lo mejor, hay municipalidades que no van a ser auditadas en un determinado período, porque se está auditando al PAE.

Aclaró que no les corresponde fiscalizar empresas, fiscalizan el cumplimiento del contrato y al servicio, en este caso a la Junaeb. Para ello, se debe visitar establecimientos educacionales, jardines infantiles y bodegas en las que almacenan los alimentos, y eso fue lo que se hizo. Asimismo, al auditar, tocan a algunas empresas que están dando la prestación en esos

establecimientos o utilizando esas bodegas. Las empresas tocadas por la auditoría fueron: Saludable SpA; Alimentaciones Internacionales S.A.; Fedir Chile S.A. y Consorcio Merkén SpA (todas pertenecientes a la firma DeliBest Agencia Chile); Saludable y Nutritivo SpA, Lizama y Lizama Ltda. y Silva Gómez y Compañía Ltda. Esas son las empresas que fueron afectadas por la fiscalización, porque eran recintos que esas empresas estaban utilizando.

Consultado si las empresas adjudicadas eran nacionales o extranjeras, explicó que las bases de licitación exigen que las empresas extranjeras deban constituirse como sociedad bajo la ley chilena al momento de la firma del contrato. Por lo tanto, el contrato se suscribe con una sociedad chilena, no obstante que su propiedad pueda ser extranjera. Por ejemplo, la empresa Fedir S.A. es de origen uruguayo. Las empresas Saludable SpA, Alimentaciones Internacionales S.A., Fedir Chile S.A. y Consorcio Merkén SpA pertenecen a la firma uruguaya DeliBest Agencia Chile. Esa es la relación que existe.

Respecto del trabajo que hizo la Contraloría, señaló que como método se usaron las actas de supervisión que tienen la Junaeb y la Junji para realizar su supervigilancia, con los criterios de la Junaeb, es decir, las actas, los puntos de las actas, y basados en esas actas es que se realizó la auditoría a los contratos.

Acerca de la pregunta si la Junaeb inició procedimientos sancionatorios y de cobro de multas por los incumplimientos detectados en sus actas de fiscalización (formularios C1, C6 y C7), afirmó que a partir de esta auditoría, no se detectó que se haya iniciado el procedimiento sancionatorio especial (PSE) que se prevé en las bases. El numeral 1.4 de las bases de licitación señala que en caso que se detecte niveles riesgosos en la gestión de las empresas prestadoras, se comunicará a la empresa dicha circunstancia y estas se encontrarán obligadas a presentar un plan de mejora de los niveles de cumplimiento en materias críticas.

Por otra parte, observó que no se ejecutaron garantías por fiel cumplimiento de los contratos, pero hay que tener en cuenta que la ejecución de las garantías es un paso posterior al momento en que ya se ha puesto término al contrato. Entonces, podría ser que el servicio hace ese manejo de esperar, antes de poner término al contrato y aplicar la garantía, que se mejore la prestación del servicio. Esta es una pregunta que también surgió a partir de las tablas que están contenidas en el informe N° 107. Se pregunta a cuánto ascienden el monto que estarían adeudando, por concepto de multa, las empresas adjudicadas por trato directo. Hay que recordar que en el último proceso licitatorio, la licitación fue declarada desierta. Por lo tanto, para satisfacer el servicio, se hace un contrato por la vía del trato directo. Entonces, las empresas contratadas directamente derivadas de la licitación ID 85-27-LR18 (Silva Gómez y Cía. Ltda., Aliservice, Salud y Vida S.A., Dipalsa y Hendaya) adeudaban, a noviembre de 2018, multas por un monto de 3.737 millones y fracción, por incumplimiento de los procesos LP11 y LP12, es decir, de esos años anteriores.

Respecto de las bodegas visitadas, expresó que todas son arrendadas. En la Región Metropolitana hay seis bodegas que abastecen a nueve empresas, y cinco de ellas son arrendadas abasteciendo a ocho empresas; en Valparaíso, hay dos bodegas que son arrendadas y surten a dos empresas; en Coquimbo, hay tres bodegas que son arrendadas y que abastecen a una

misma empresa que es Consorcio Merken. Además, las bodegas visitadas son las que abastecen tanto a colegios como a jardines infantiles y salas cuna, es decir, tanto PAE como Programa de Alimentación de Párvulos (PAP). Las contrataciones de las empresas concesionarias obedecen al servicio de suministro de raciones alimenticias para los beneficiarios de PAE y PAP, lo que explica que ambas estén concentradas para un solo programa. Para efectos de constatar en terreno la entrega del servicio, en este caso, solo se visitaron jardines infantiles, por cuanto en la auditoría anterior se había fiscalizado a los colegios.

Respecto del de la Secretaría Regional Ministerial de Salud, señaló que está previsto en las bases. La Seremi de Salud interviene ante requerimiento formulado por la propia Junaeb o por terceros, donde el sostenedor de un colegio o incluso un apoderado podría hacer una denuncia o un requerimiento ante la autoridad sanitaria. Las bases de licitación establecen que respecto de eventos que puedan afectar la seguridad o inocuidad de los programas, la Junaeb puede requerir la intervención de la autoridad sanitaria, en consecuencia la autoridad sanitaria actúa *a posteriori* una vez que se ha producido un problema que afecte la seguridad o la salubridad de los alimentos. Es la aplicación del Reglamento de Alimentos, así lo establecen por lo menos las bases de la licitación.

Consultado si la Junaeb ejerce adecuadamente el rol fiscalizador, manifestó que el modelo de supervisión no alcanza la efectividad requerida para el cumplimiento, en la mejor forma, de las variables que contemplan los dos programas. Además, se requiere aumentar la cantidad de profesionales destinados a las labores de supervisión de las distintas direcciones regionales, no solo a nivel centra. Es más, de la dotación del personal a nivel nacional, el 18%, es decir 171 funcionarios, se dedica a labores de supervisión, pero muchos de ellos no de manera exclusiva.

Aseveró que Junaeb tiene un presupuesto anual de 623.000 millones de pesos destinados solo al Programa de Alimentación Escolar (PAE), es el programa más cuantioso que tiene el Estado. Las bodegas, donde se concentran los suministros, deben ser fiscalizadas por Junaeb, pero también hay prestaciones que se le entregan a otras entidades, como a la Fundación Integra y a la Junji, quienes también podrían realizar alguna labor de supervisión respecto de lo mismo, tal vez, coordinados con Junaeb.

Por último, dejó constancia de que si se hace un recorrido por los últimos 20 años para hacer observaciones, como Estado, se podría decir que se ha mejorado mucho en materia de probidad. Por ejemplo, hay normas que obligan a hacer declaraciones de patrimonio e intereses; normas sobre transparencia; normas sobre inhabilidades, pero, en realidad, el fondo del trabajo del Estado de Chile es en las normas sustantivas. Las que están vigentes, en cambio, son normas que atienden más bien al síntoma. Las normas sobre declaración de patrimonio e intereses van al síntoma. Una persona que parece que se enriquece de manera ilícita, para eso es la declaración de patrimonio e intereses. O las normas sobre inhabilidades, para que no haya conflicto de intereses. Pero, las normas sobre inhabilidades no previenen otro tipo de problemas, y ahí está la necesidad de tener normas sustantivas respecto de las cuales el Estado no se ha hecho cargo. Las normas de la Junaeb son muy precarias., ya que lamentablemente las bases de los contratos, no se pueden contrastar con nada, porque no hay normas.

*2. El Director Nacional de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), señor Jaime Tohá Lavanderos.*

El señor **Tohá** asistió a las sesiones 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> y 7<sup>a</sup>, acompañado del Jefe de Gabinete, señor Guillermo Irrarrázaval; del Jefe del Departamento Jurídico, señor Alejandro Layseca; de la Jefa (S) del Departamento de Alimentación, señora Lorna Villalobos, de la Subjefa del Departamento Jurídico, señora Constanza Oyanguren; del Asesor de Gabinete señor Felipe Cox, y de la Asesora de Gabinete señora Alejandra Tagle.

Manifestó en sus presentaciones que el Programa de Alimentación Escolar y Párvulos ha sido extenso y complejo en su implementación, a su vez, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas se crea con el objetivo de ser una institución que apoye con recursos del Estado a los niños, niñas y jóvenes chilenos a lo largo de su trayectoria educativa. Dicha institución se crea con el propósito de estar ahí y tener ese apoyo. Inicialmente, la Junaeb nace con el objetivo de eliminar la desnutrición infantil en el país, además de ser una herramienta para escolarizar Chile, atrayendo a los niños a las escuelas a través de ofrecerles alimentación.

Durante sus 55 años de vida, la Junaeb ha incorporado nuevos objetivos y programas, que se han ido sumando. Ha tenido un crecimiento en programas de salud, becas de mantención, llegando a administrar actualmente 52 programas distintos. Hoy la institución acompaña a los estudiantes desde que son preescolares hasta cuando algunos incluso obtienen estudios de posdoctorados. O sea, durante la trayectoria completa de una persona la Junaeb acompaña con diversas herramientas y programas.

Explicó que el concepto “auxilio escolar y becas” nace en el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo. Junaeb fue creada en 1964. En 1990, Junaeb amplió la cobertura del Programa de Alimentación Escolar a otros servicios y programas, como los de salud, salud visual, auditiva, salud de columna, salud mental, entrega de útiles escolares y de computadores y recientemente el pase escolar. Es una gran cantidad de programas que buscan apoyar todos los requerimientos que un estudiante puede tener a lo largo de su vida. El propósito de la institución es acompañar a los y las estudiantes en condición de desventaja social, económica, psicológica y/o biológica, para contribuir a la igualdad de oportunidades dentro del sistema educacional, a través de la entrega oportuna de bienes y/o servicios.

El organismo es dependiente del Ministerio de Educación y comprometido con la educación de los niños. Cuentan con 900 funcionarios a nivel nacional y hay presencia en todas las regiones a través de direcciones regionales, además la Junaeb administra varias áreas, un área de becas, con más de 20 becas, área de salud del estudiante, donde se entregan anteojos, audífonos y salud de columna, oral y mental. El programa de útiles escolares entrega más de 2 millones de set de útiles escolares al año. También administran la Tarjeta Nacional Estudiantil, TNE, para que todos los estudiantes tengan acceso a tarifas rebajadas en el transporte público. Asimismo, entregan 130.000 computadores al año a los niños de séptimo básico y, además, el Programa de Alimentación Escolar.

A grandes rasgos, la Junaeb tiene un presupuesto cercano al 1,1 billones de pesos, que se distribuyen en 76% en alimentación; un 3,3% en programas de salud; un 29,3% en becas, y un 4,3% en tecnología y transporte.

En cuanto al Programa de Alimentación Escolar y Estudiantil, consiste en entregar alimentos preparados por las manipuladoras de alimentos en cada establecimiento. Esto es importante, porque difiere de muchos programas en el mundo el hecho de tener una cocina en cada establecimiento donde se prepara día a día el alimento para los estudiantes.

Existen cocinas centralizadas o comida preelaborada que se calienta en microondas o en hornos en los establecimientos. Chile tiene el lujo de tener un sistema que permite cocinarles a los niños *in situ* entregándoles comidas frescas y recién elaboradas. Esto se hace en establecimientos particulares subvencionados y públicos municipales, los cuales también son administrados por la Junji y Fundación Integra. Asimismo, a partir del año pasado, se entrega alimentación en las nuevas residencias familiares del Sename -Junaeb se ha incorporado a ese nuevo desafío- y en hogares e internados administrados por la Junaeb o los municipios.

Los estudiantes beneficiados por el Programa de Alimentación son alumnos regulares de establecimientos particulares subvencionados que están en el tramo inferior al 60% del Registro Social de Hogares. Se entrega un ciento por ciento del beneficio a los estudiantes de establecimientos rurales. También existe un criterio de continuidad, independientemente de que el estudiante pueda salir de ese 60% más vulnerable, ya que si en algún momento ha tenido el servicio de alimentación lo mantiene, es decir nadie pierde el beneficio de alimentación si alguna vez lo tuvo; hay una continuidad.

Explicó que, en primer lugar, se contrata una operación logística previa, que incluye bodega, distribución y cadena de frío, hasta llegar al producto final, que es la entrega de la bandeja al estudiante en la ventanilla de la cocina hacia el comedor. Se equipan las cocinas con todo aquello que sea necesario para habilitarlas como cocinas, no así la administración y el equipamiento del comedor, es materia del sostenedor. El servicio que la Junaeb contrata termina al momento en que al niño se le entrega la bandeja con el alimento servido. Por eso, se debe tener una coordinación importante con los sostenedores, porque es un profesor, conocido como profesor PAE (programa de alimentación escolar), quien administra el servicio en la dinámica que se da en el comedor una vez que se ha entregado la bandeja.

El servicio se divide en tres partes, y al interior de cada parte hay unidades territoriales, que son divisiones geopolíticas operacionales, que suman un total de 107 a lo largo de Chile. Estas 107 unidades territoriales que se licitan están agrupadas en tres. Los contratos contemplan un modelo de supervisión a través de visitas a los establecimientos. Son operados por funcionarios de la Junaeb, de la Junji e Integra en cada uno de esos establecimientos. En algunos casos existe supervisión externa que contratan para apoyar la labor de los funcionarios de la Junaeb.

Observó que en cada nuevo proceso licitatorio a las bases se les van introduciendo mejoras y modificaciones que buscan, principalmente, cumplir con cinco objetivos:

1. Probidad y transparencia del proceso. Ha sido uno de los objetivos claves a partir de 2016.
2. Mejor calidad del servicio. Es el objetivo final de la existencia del proceso licitatorio.

3. Obtener un mejor precio en la licitación; que sean competitivas para obtener un mejor precio. Este punto es importante, dado que se trata de un programa que aún no alcanza cobertura universal. Entonces, cada rebaja de precio que se obtiene en la licitación permite tener mayor cobertura, entregar mayor cantidad de alimentación.

4. Mejora de las condiciones laborales para las manipuladoras de alimentos.

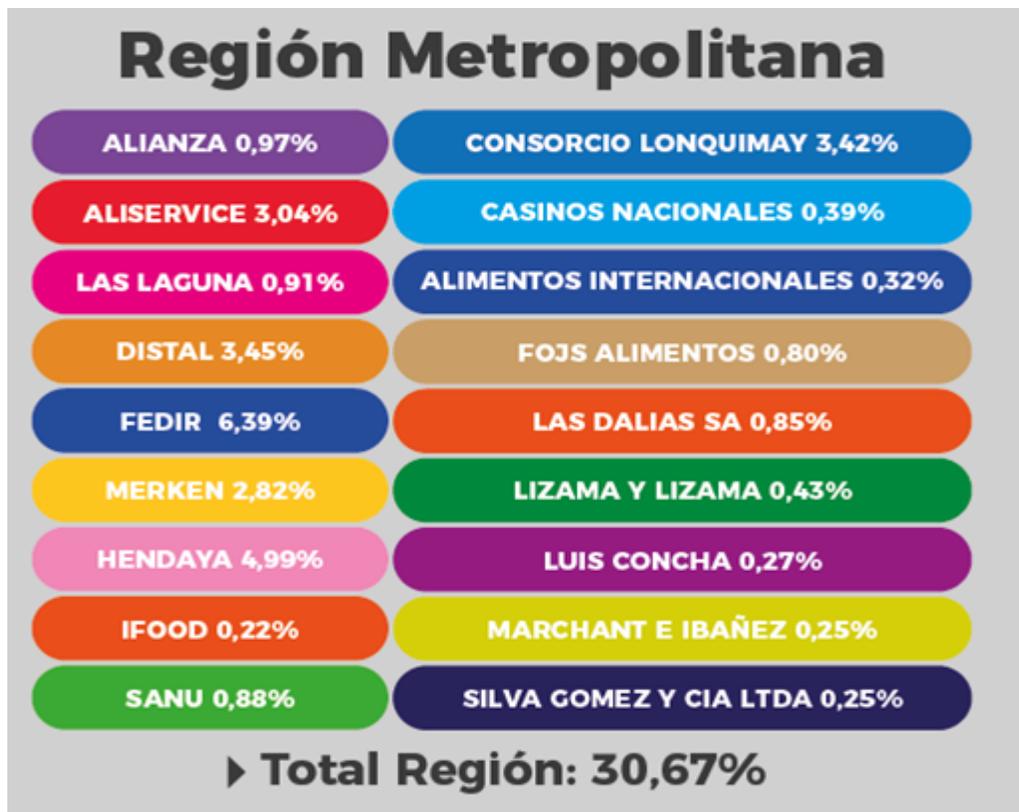
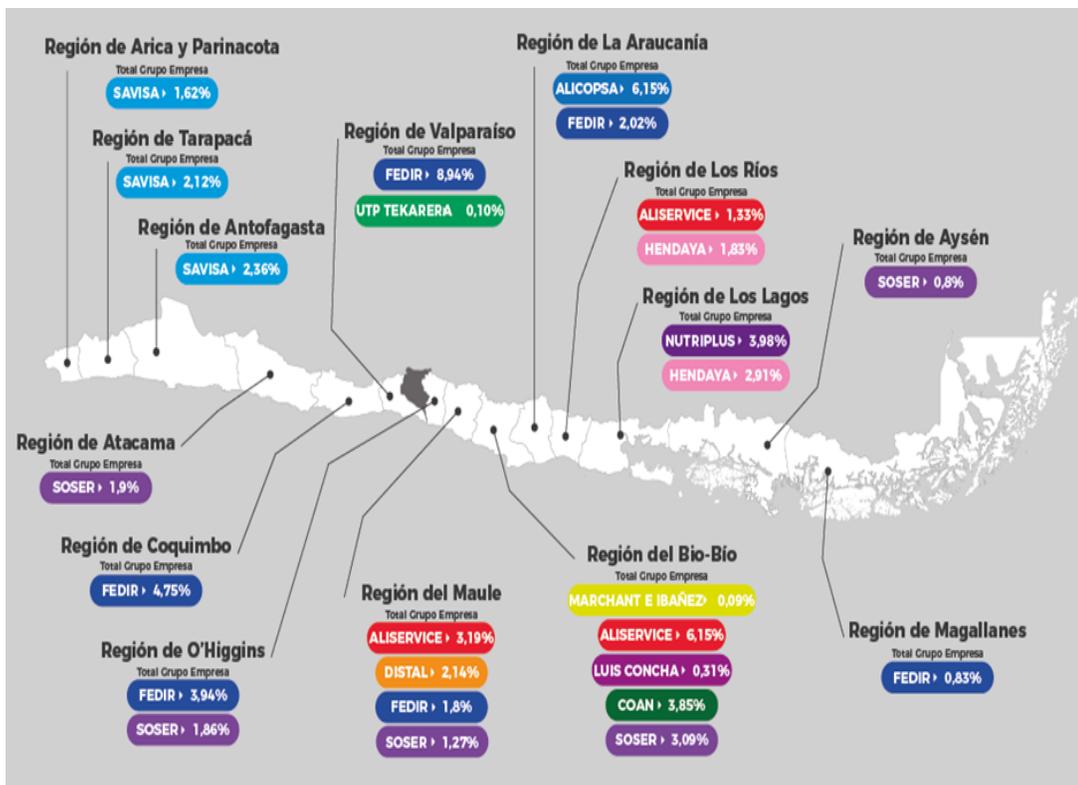
5. Garantizar mayor seguridad operacional.

El programa entrega servicio de desayuno, almuerzo, once, cena, y un tercer servicio para los niños más vulnerables. También una canasta para que los padres de niños con enfermedad celíaca puedan elaborar alimentos en su casa; raciones de emergencia, cuando hay catástrofes. Junaeb es el organismo encargado de entregar las raciones tanto para las personas damnificadas que están en albergues como para brigadistas, personal de Bomberos y de Fuerza Armada, si fuese necesario, en las distintas emergencias. El programa cuenta con más de 35.000 manipuladoras de alimentos, que son las personas que preparan diariamente la comida en los colegios.

En los establecimientos escolares se atiende sobre 1.700.000 estudiantes, entregando cerca de 3.800.000 raciones al día. En los establecimientos de la Junji se atiende a 220.000 niños y niñas, con una cantidad de 605.000 raciones al día.

Solo el programa de alimentación escolar, sin considerar la Beca de Alimentación para la Educación Superior, tiene un presupuesto de 645 millones de pesos, lo cual da un presupuesto cercano a los 3.500 millones de pesos al día. Ese es el costo del programa, que es uno de los programas importantes que tiene el Estado de Chile de apoyo social a las personas más vulnerables. El programa atiende 8.511 establecimientos escolares a lo largo de Chile y 3.206 establecimientos de la Junji, a través de una licitación que contempla el servicio que prestan 27 empresas, dividido en tres contratos o licitaciones que van rotando anualmente.

El grafico expuesto presenta los contratos y los porcentajes de las licitaciones que tiene cada empresa, en cada territorio de Chile, así como las empresas que tienen contratos adjudicados en cada una de esas regiones y qué porcentaje del total del programa de alimentación significa lo que tiene cada empresa.



El gráfico anterior representa a la Región Metropolitana que, a diferencia de las demás regiones, hay mayor cantidad de empresas, por lo que existe más variedad de empresas al interior de la región. Especialmente, en la Región Metropolitana se concentran las empresas de la línea 2. La licitación contempla una línea especial para Pymes, en las cuales las empresas de mayor tamaño no pueden participar. Siempre la línea 2 ha estado concentrada en la Región Metropolitana. El año pasado, por primera vez, comenzaron a expandir la línea 2, de empresas más pequeñas, a regiones. En Valdivia y en

Talca se encuentra empresas de menor tamaño que por primera vez pueden salir de Santiago y tener contratos fuera de la región.

En cuanto a las mejoras que se le han hecho al programa de alimentación en los últimos años, el programa se pensó, en sus inicios, como un programa para combatir la desnutrición infantil. Chile es un caso de éxito en esa materia. Si bien la nutrición adecuada sigue siendo una preocupación, hoy la problemática que existe es otra, que es principalmente la obesidad y el sobrepeso que tienen los niños.

El programa de alimentación tiene ese componente como uno de los principales focos. A la vez, el programa busca elevar el estándar de calidad. Los estándares que hoy se exigen son diferentes a los del pasado. Además se han incorporado una serie de medidas, como son incluir en bodegas la norma ISO 22000, que hace un par de años se exigen en las bases, y la HACCP, que respecto de las cocinas, entre otra normativa que se está exigiendo.

Además, existen programas especiales, que se han incorporado gradualmente, como son la educación de adultos, que antes no se contemplaba. Hoy los adultos también tienen acceso al servicio, al igual que los niños celíacos, que tienen una canasta especial. Poco a poco se van a ir incorporando otras enfermedades o intolerancias alimentarias que los niños tienen, en la medida en que la infraestructura de cocina permita asegurar que no habrá contaminación cruzada; o que se desarrolle una canasta similar a la de los celíacos que se pueda entregar a las familias. De esa forma se podrá ir sumando nuevas enfermedades o intolerancias, como podría ser a la lactosa u otras alergias que los niños presentan.

Todos los años la Junaeb hace un mapa nutricional para detectar la salud de los estudiantes. En ese ámbito, hay cifras preocupan, ya que son de obesidad, no incluyen el sobrepeso. Con sobrepeso aumentan considerablemente. Es más, en quinto básico, el 27,7% de los niños que atienden tienen obesidad. Además, hay un porcentaje no menor de niños que tienen obesidad severa. Si se agrega los niños con sobrepeso, pasan el 50%. Son niños muy pequeños, por lo que esa cifra preocupa, proyectando lo que va a significar la salud que esos niños tendrán una vez que lleguen a su edad adulta.

Otra de las medidas implementadas es la gastronomía en la comida, los niños tienen derecho a recibir una comida de calidad gastronómica, y el laboratorio gastronómico está dirigido por un chef, que contempla por primera vez esa variable. Busca estandarizar recetas y capacitar al personal que trabaja en el programa. Se ha incorporado algunas medidas como la cocina escolar del mundo, que busca integrar en algunos colegios recetas de niños migrantes de manera mensual. Con el ministro de Desarrollo Social también se lanzó la Cocina con Raíces, que busca reconocer la cultura de los pueblos indígenas, con algunas recetas que se incorporarán gradualmente en el programa.

Adicionalmente, las compras locales son una medida muy importante, que se trabaja junto al Ministerio de Agricultura, mediante la cual se busca hacer compras de productos a la agricultura familiar campesina en cada una de las regiones. Para ello, en los contratos se ha establecido una obligación para que las empresas prestadoras de servicios hagan un mínimo de compras en ese segmento e incorporen de manera gradual otros productos, como sal

de mar, quínoa, miel y cochayuyo. Actualmente las empresas deben tener chefs entre su personal, y de este modo existe una contraparte al Laboratorio Gastronómico en cada una de las empresas, con el objeto de mejorar la calidad de la alimentación.

Resaltó la idea que han asumido el compromiso de alcanzar los estándares que pide el Ministerio de Salud, al establecer una frecuencia de a lo menos dos veces a la semana para que los niños coman pescados o mariscos, que en la actualidad se consumen una vez a la semana. El pescado que se utiliza es el pangasio, pero no debe ser el único en el menú. Por ello, se exploran pescados nacionales y también otro tipo de mariscos. También se busca de manera gradual, en la medida en que la infraestructura lo permita, transitar de comer en bandejas a que los niños puedan comer en platos.

Hizo hincapié en la reducción del azúcar a un máximo de 5%, lo que equivale a la cantidad de calorías que se debe aportar; también se ha multiplicado la cantidad de frutas y verduras, y restringido los productos con sellos de advertencia que se pueden incorporar en el programa de alimentación. A su vez es relevante la pertinencia local, ya que es un programa que operaba históricamente de manera centralizada, no solamente en su proceso de licitación y de compra, sino también en la forma en que se definía qué iban a comer los niños en Chile. Conforme a ello, se definían raciones idénticas para todo el país. A todos los niños, de Arica a Punta Arenas, se les proporcionaba exactamente las mismas recetas, las mismas preparaciones, y eso debe cambiar, por lo cual se está incorporando la pertinencia local.

Mediante el programa de estacionalidad se busca evitar dar el mismo producto de marzo a diciembre: las mismas papas, las mismas zanahorias, las mismas acelgas. Las regiones tienen producción local y, además, producción estacional que se les debe entregar a los niños. El Laboratorio Gastronómico ha sido un gran avance, Cocina del Mundo ha tenido una muy buena recepción, en cuyo marco se ha trabajado una receta peruana, una venezolana y otra haitiana.

También se comenzó a trabajar en cocina con raíces. En Isla de Pascua se incorporarán recetas y productos propios de ese lugar, como también se ha desarrollado recetas aimaras y mapuches, que se implementarán de manera masiva a partir del año 2020.

Se refirió a la forma en que opera el proceso licitatorio, cómo se hacen las licitaciones en la Junaeb, sus distintas etapas y procedimientos. En primer lugar, se publican las bases de licitaciones. Una vez que son recibidas las ofertas, son evaluadas por una comisión multisectorial y autónoma. Esa es una medida que se tomó en 2016 en virtud de las conclusiones emanadas de la primera comisión investigadora, que estableció que una de las cosas que se debía resolver era el tema de la probidad y transparencia de ese proceso. En esa ocasión se determinó que no fuese el director con su equipo directo de asesores quien evaluara las ofertas de las empresas, sino una comisión integrada por profesionales de Junji, Integra, las subsecretarías de Educación y de Educación Parvularia y la Dirección de Presupuestos. Cada una de esas instituciones designa a un representante, quienes evalúan y proponen al director nacional la adjudicación de la licitación, de manera de asegurar un proceso transparente y sin brechas de intervención.

La adjudicación de la licitación considera tres evaluaciones: financiera, económica y técnica. Hay tres elementos que se consideran en las ofertas de las empresas. Se licita un tercio del país en cada uno de los procesos, de manera de mitigar los riesgos y de tener el país dividido en tres instancias distintas, en lugar de dar curso a una sola licitación, de un país completo, lo que implicaría un volumen muy grande, con los consiguientes riesgos para el programa. En las bases de licitación se establecen los integrantes de la comisión evaluadora. Cada una de esas instituciones designa a la persona que va a ser su representante en esa comisión, que es totalmente autónoma de la Dirección Nacional de la Junaeb.

El primer paso en el proceso de adjudicación es la evaluación financiera de las empresas oferentes. En esta etapa se usa un modelo internacional diseñado para evaluar la salud financiera de las empresas, un modelo que se conoce como Altman Z-Score que busca determinar, a través de un puntaje, si las empresas cuentan con la suficiente salud financiera en base a un estándar y a un puntaje internacional, una vez que se analizan las distintas variables de activos y pasivos que tenga cada empresa.

Esto se ha hecho en las últimas licitaciones a través de un consultor externo, quien evalúa a las empresas. En este caso, la empresa internacional Pricewaterhouse Coopers es quien ha venido haciendo esta evaluación para la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), en particular, para la comisión autónoma, quien recibe los resultados de esta auditoría de las distintas empresas que ofertan. Aquí hay un estándar internacional de 2,6 Z-Score que las empresas deben tener para ser consideradas financieramente saludables. Sin embargo, se exige en las bases 3%, ligeramente superior al que establece el propio sistema Altman.

Posteriormente, se determina el volumen máximo de raciones que cada empresa puede adjudicar. Una vez que la empresa sortea esta primera etapa de salud financiera se le determina, en relación con los activos y pasivos, raciones que esta puede tener contratada, un volumen máximo a adjudicar. La empresa, independiente de cuántas raciones postule, determina un volumen máximo en base a su espalda financiera, para que no tenga una adjudicación superior a lo que es capaz de soportar. Cabe señalar que el mismo sistema Altman Z-Score se mantiene de manera trimestral, es decir, en caso de que una empresa se adjudique, se le sigue evaluando trimestralmente su salud financiera, de manera de poder predecir una eventual insolvencia por parte de alguno de los oferentes o adjudicatarios.

Posteriormente a la evaluación financiera, la comisión hace una evaluación técnica de las ofertas de las empresas. Aclaró que las empresas no hacen una oferta técnica de la alimentación, eso está definido en las propias bases; la Junaeb establece cuál es el alimento que los niños deben recibir, por ende, las empresas están todas obligadas a entregar el mismo servicio de alimentación; la oferta técnica tiene que ver con otros aspectos, que las empresas pueden ofertar o no, y tienen un puntaje. La evaluación técnica evalúa los elementos relacionados con procesos que impactan en la entrega de las preparaciones y productos, entre los cuales están:

1. Años de experiencia y volumen de raciones en la entrega de servicios de alimentación masivos por el oferente. Es decir, no podría ofrecer sus servicios una empresa que nunca ha administrado un programa de alimentación masiva o una empresa que no tiene experiencia en este rubro,

por cuanto es un programa complejo que requiere de experiencia y de cierta *expertise* para adjudicarlo, no se le cierran las puertas, pero la empresa sí pierde en ese puntaje técnico.

2. Debe contar con certificaciones en Bodegas ISO 22000 y Certificación de HACCP en Establecimientos, también se premia con un puntaje técnico.

3. Se premia por innovaciones en la Calidad de Productos y Mejoras Gastronómicas.

4. Plan de asesoría Gastronómicas, mejoras gastronómicas.

5. Bonificación del personal. Se premia con un puntaje técnico considerable a aquellas empresas que oferten los bonos para las manipuladoras de alimento, tanto el bono manipuladora como los 3 bonos anuales y, en particular, tienen un puntaje considerable aquellas empresas que oferten gratificación garantizada por sobre aquellas que solo oferten la gratificación obligatoria.

Posteriormente, viene la evaluación económica, la parte donde se comienza a evaluar el precio que las empresas ofertaron, por lo que se busca la oferta más ventajosa y conveniente para el Estado. Es importante recalcar que en este proceso se usa el modelo matemático. Cada oferente puede entregar hasta 6.000 ofertas económicas diferentes. Por cada uno de los precios que la empresa puede entregar para cada una de las 120 raciones diferentes que existen, la empresa no oferta un precio por ración; hay 120 raciones diferentes de salas cunas, de la Junji, de Integra, de adultos, de terremoto, de contingencia, de emergencia, etcétera.

Algunas raciones son las que se usan habitualmente y otras que quedan cotizadas para usos eventuales como, por ejemplo, una emergencia en el caso de un tsunami, terremoto, aluvión, etcétera. Entonces, la empresa tiene 120 precios que ofertar y, según los territorios a los cuales postula, oferta una combinación diferente. Por ejemplo, una empresa puede decir que entrega una parrilla de 120 precios si se gana la licitación de la región de Arica y Parinacota, pero si además gana la de la región de Los Lagos, la oferta es esta otra.

De esta manera, puede hacer todas las combinaciones hasta llegar a 6.000 ofertas, porque la empresa obviamente tiene una economía de escala, tiene logística y según la combinación de unidades territoriales que se adjudiquen, proponen precios distintos hasta por 6.000 combinaciones. Las empresas nunca llegan al tope, las que más ofertan lo hacen cercano a las 4.500 ofertas de precios diferentes. Se aplica el modelo Lineal Entero de Optimización, diseñado por un equipo de la facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, liderado por Rafael Epstein, quien diseñó este modelo matemático que busca optimizar la mejor combinación de precios para el Estado.

Se hace correr el modelo con todas las ofertas de las empresas y el sistema hace todas las combinaciones posibles en base a los precios, tomando en consideración que no queden unidades territoriales sin oferta para que ninguna empresa sobrepase el volumen máximo de raciones que se ha establecido que puede tener por su capacidad financiera. Finalmente, entrega un resultado óptimo para el Estado en orden a cuál es la mejor combinación que da el mejor precio.

Este modelo también lo opera para Junaeb un asesor externo -el modelo matemático-; la comisión evaluadora entrega las ofertas económicas a la Dirección de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Pontificia Universidad Católica (Dictuc) que hace correr el modelo matemático, quien determina, propone y entrega el resultado de la empresa que tiene la combinación óptima. Destacó que tanto para la comisión como para el Dictuc de la Pontificia Universidad Católica, las ofertas son ciegas, cada empresa tiene un código, no se sabe cuáles son las empresas que están siendo ingresadas al modelo matemático. Una vez que está el resultado, las personas de la comisión pueden determinar cuál fue el resultado, y este se propone al director nacional para la adjudicación.

En cuanto a la forma en que se licita y se adjudican los contratos, una vez puestos en marcha, es importante saber cómo se realiza el sistema de control o de supervisión en terreno de los mismos. Así el modelo se estructura en base a visitas presenciales mediante el levantamiento de actas en los establecimientos pertenecientes a Junji-Integra, lo que en general son supervisiones que hacen las mismas instituciones a través de sus funcionarios, a excepción de algunos casos de supervisiones externas contratadas.

Estos aspectos se evalúan a través de variables de control de servicio. Hay muchas variables que tienen que ver con la cantidad de raciones servidas, el control de los productos, de las materias primas y de la operación, y la mantención logística y de bodega. Los instrumentos que se utilizan en el modelo son actas de supervisión, análisis de laboratorio y certificación del sistema de calidad. En ese sentido, se combinan la supervisión presencial, la toma de muestras para laboratorios y la exigencia del cumplimiento de normas, como la ISO 22.000 y el control HACCP, en lo relativo a cocinas.

En cuanto a los aspectos técnicos donde se detectan incumplimientos que no son subsanados por el prestador en el proceso de solución de incumplimiento ingresan al proceso de multa. Hay dos tipos de multas: los incumplimientos subsanables y los no subsanables. Un incumplimiento es, por ejemplo, si no se entregó la cantidad de comida que se debía dar en un día, lo cual no es subsanable. Sin embargo, otro incumplimiento que sí es subsanable es, por ejemplo, la falla en alguna mantención de un equipo, respecto de la cual la empresa pudiese hacer la reparación y subsanar tal incumplimiento; si no lo hace, pasa a ser una multa o infracción.

De esta manera el control se hace en bodega, en los medios de transporte -la cadena logística- y en los propios establecimientos, se coloca especial atención en las materias primas y los productos, que se mantenga la cadena de frío y que el etiquetado de los productos sea el correcto. En los establecimientos es importante que la calidad y el almacenamiento en las bodegas de los propios establecimientos también se cumpla; que se estén elaborando las raciones de manera adecuada; que se cumpla con los requisitos del personal manipulador, tanto que esté presente la cantidad de trabajadoras que debe haber por contrato, como que tengan el equipamiento de seguridad adecuado. Asimismo, se verifica la disponibilidad y estado de los equipos y el mobiliario de la cocina, es decir, todos los artículos para cocinar, los equipos de frío, de cocina, etcétera.

Una vez realizados los controles, comienza el proceso de multas y sanciones. Es importante señalar que los porcentajes de incumplimiento no

tienen que ver necesariamente con que una empresa no haya entregado el servicio oportunamente ni con la calidad del alimento, sino que no cumplió con algunos de todos los controles que se revisan. Puede ser desde algo grave, como que faltaron los alimentos que deben estar, o algo no tan grave, como que estos se encontraban mal estibados en una repisa al interior de la bodega, lo que igualmente se infracciona y tiene una multa.

Adicionalmente, mencionó la cantidad de personas del Servicio que se dedican a la supervisión en terreno. Son 107 funcionarios en total, que controlan un total de 8.511 establecimientos. Tengo el detalle por región. A esos funcionarios, que tienen esta tarea de manera permanente, se suman supervisiones eventuales, las cuales se llevan a cabo cuando se detecta un riesgo mayor en alguna empresa o algún territorio en donde se realizan supervisiones masivas con funcionarios adicionales de otras áreas.

En definitiva, todo el sistema de supervisión se traduce en infracciones que se transforman en multas, las que deben ser cobradas a las empresas, ya que el área administrativa de cobro de multas es uno de los aspectos más débiles del programa, donde la Junaeb tiene la mayor deuda. Junaeb dispone de cuatro mecanismos para hacer los cobros de las multas.

El primero y el más natural es el pago voluntario por parte de las empresas; el segundo, los descuentos de los haberes en favor de la empresa, es decir, a la empresa no se le hace el pago, o de los pagos se le descuentan los valores de las multas adeudadas. Existe la posibilidad del cobro de las boletas en garantía, en caso de que la empresa no exista y, finalmente, un cobro judicial, como última instancia, en caso de que los tres pasos anteriores hayan fracasado.

Lo importante es que, de existir haberes a favor del proveedor, estos se pueden compensar por el monto de las multas. Por tanto, hay que ponerse al día y actualizar algunos de nuestros procesos y atrasos que tiene, de manera histórica.

En cuanto a la forma en que se genera el proceso para pago en los contratos, explicó que primero, la Junaeb hace una asignación de raciones por colegio. A cada colegio se le asigna una cantidad de raciones y luego la empresa ejecuta el servicio de las asignaciones que se les solicitan. Estas raciones son certificadas por un profesor o profesora que ayuda en este tema, que certifica, más allá de la asignación, cuántos niños efectivamente concurrieron cada día al comedor, porque el servicio que se paga corresponde a las raciones servidas y no a las raciones encargadas. Después se hace el pago y, finalmente, el ajuste.

Hay que ver si a la empresa se le hace un encargo de raciones y después se le paga un porcentaje de ellas. Después, esto se contrasta con lo que el profesor o profesora informan sobre cuántos niños comieron y se hace un ajuste. Si la empresa queda debiendo, se le descuenta al próximo mes o puede ser que Junaeb quede debiendo. Esos son los famosos ajustes que se deben hacer, los cuales demoran la liquidación de los contratos, porque hay que calcular más de 12.000 establecimientos día a día y si la cantidad de comida solicitada para ese día fue más o menos que el número de niños que ingresaron al comedor, en consecuencia es un cálculo no menor.

Respecto del pago del precio de excepción, es un precio parcial que se paga sobre una ración solicitada por Junaeb, pero que no se sirve por una

causa no atribuible al prestador, en caso de que concurren situaciones extraordinarias que están definidas en los contratos, como la suspensión de actividades, corte de suministro, paros, huelgas de estudiantes o catástrofes naturales. Es decir, si se suspenden las clases, pero Junaeb encargó raciones a la empresa, a través del contrato, igual se le paga a la empresa un monto.

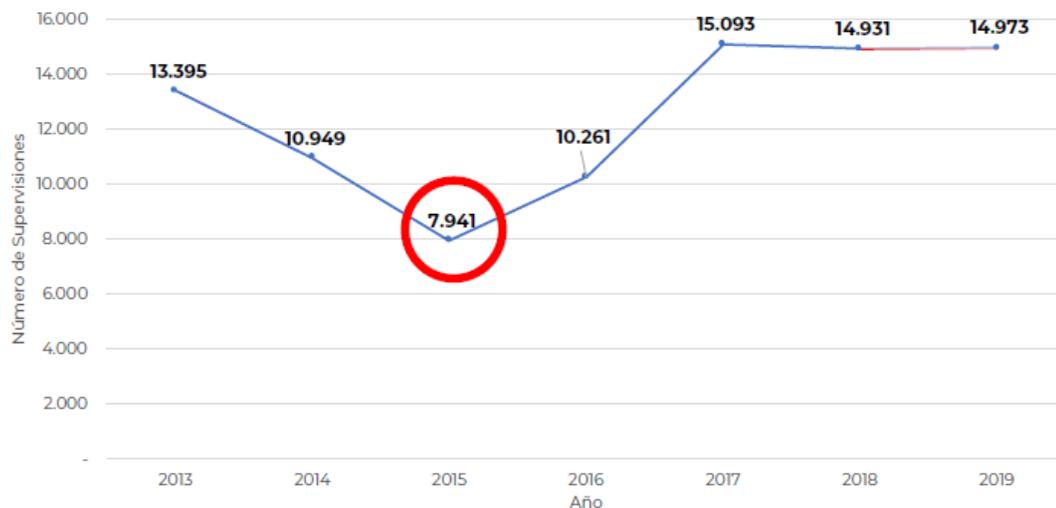
Básicamente, lo que se busca con los porcentajes que se le aseguran a la empresa, en caso de que no existan clases, son dos cosas. Primero, que a la empresa se le exige mantener su personal manipulador de alimento, a las trabajadoras; es decir, las tiene que mantener disponibles durante todo el proceso de suspensión de clases en los establecimientos, y debe mantener los salarios de las personas que trabajan en su equipo. Segundo, se solicita a la empresa que tenga *stock* de alimentos disponibles para el día en que las clases se retomen. La empresa tiene que estar disponible con su personal y con su canal de abastecimiento completo. Una vez que se retoman las clases no pueden recién comenzar a hacer compras y pretender abastecer el canal.

Por lo tanto, el precio de excepción busca pagar los costos en los que la empresa igual concurre, a pesar de que no esté entregando el servicio. En consecuencia lo que se ha ido analizando y estudiando, a través de los distintos procesos, es que en la medida en que a la empresa se le otorgue mayor certeza de los pagos que van a recibir en caso de algo que es muy incierto, como una catástrofe, una huelga, un paro mayor de estudiantes, las empresas no necesitan aprovisionar este riesgo y sus precios bajan.

En relación con la flexibilidad, no existe por parte de la Junaeb ninguna flexibilidad, es más todas las infracciones se sancionan y todas las multas se cobran. Las sanciones críticas, por algo se denominan críticas, son inaceptables, como que un niño coma algo descompuesto, o que la comida no alcance, que la empresa cocine menos y que queden niños en la fila. Esa es una de las más graves. En cuanto a las garantías, la obligación que Junaeb tiene subsidiariamente con las situaciones laborales de las trabajadoras se deben cumplir con o sin garantía, porque se incumple alguna situación contractual, de todas maneras el proceso de las demandas que debe existir y que a Junaeb se le condena el pago, es el mismo con o sin garantía.

A continuación exhibió un gráfico que muestra el número histórico de supervisiones en terreno que hace la Junaeb. Las cifras muestran que el índice de supervisiones realizadas en 2013 cayó sustancialmente hacia 2015, que fue el año más complejo para la institución. Afirmó que es de público conocimiento que la Junaeb tuvo una crisis que dio origen a la comisión especial investigadora 1; sin embargo, a partir de las medidas que tomó la propia institución y de las recomendaciones de la comisión, en 2017, se logró retomar el potencial máximo de supervisiones, que gira en torno a las 15.000. Mencionó que la institución salió de su crisis, que se tomaron las medidas necesarias y así lograron salir del estado en que estaban. Consideró que el nivel de supervisión que existe es el adecuado para las capacidades y recursos con los que cuenta la Junaeb.

## Número Histórico de Supervisiones



En relación al *ranking* de incumplimiento de las distintas empresas. En el año 2013, el peor ranking lo tuvo la empresa Verfrutti S.A. y, el mejor, la empresa Coverfrut. En 2018, el peor comportamiento lo tuvo la empresa Saludable SPA y la que tiene el mejor cumplimiento es Tekarera, la empresa que atiende a Isla de Pascua. En 2019, el peor nivel de cumplimiento lo tiene la empresa Alicopsa y el mejor lo tiene la empresa Fedir SpA. Fedir SpA es parte de un consorcio, un grupo de empresas de origen uruguayo, entre ellas Merkén y Saludable SPA.

Otro ejemplo es el de Merkén, empresa del Consorcio Fedir, de Uruguay, que tenía un contrato desde 2015 en adelante, que tuvo un comportamiento mejor que la media de la industria. Sin embargo, cuando adjudicó y obtuvo un contrato de mayor tamaño, parte de su contrato con un comportamiento muy inferior al resto de la industria; es decir, un comportamiento muy disparado, mirado desde los aspectos negativos que fueron controlados. Sin embargo, hacia mediados y fines de 2019, comenzó a instalarse en la media del comportamiento de la industria, a pesar de que el primer año fue bastante deficiente.

Dejó de manifiesto que una vez que terminan los contratos de una empresa con la Junaeb, se comienza un proceso de liquidación de contratos, y para liquidar un contrato tienen que ocurrir principalmente tres etapas, ya que una vez que termina la prestación de servicios se hace el cálculo de ajustes y precios de excepción, lo cual tiene que ver con que Junaeb ha pagado una cantidad de dinero a las empresas, pero hay un diferencial a calcular que tiene que ver con la asistencia de los niños a los colegios.

Por lo tanto, se calculan los ajustes y, además, los precios de excepción, que tienen que ver cuando ha existido el cierre de un colegio por algún motivo, un tema de una catástrofe natural o una serie de factores que pueden hacer que no se haya tenido un precio. También se deben calcular las multas que se han cursado a las empresas, que se pueden apelar. Esas multas quedan afirme o no, se saca otro número y con esos dos números se liquidan y se finiquitan los contratos, en el sentido de cuánto se debe, y cuánto deben las empresas; se hace un cierre y el contrato se liquida y queda cerrado de manera definitiva.

Agregó que en la actualidad, han modificado los procesos de multas, por cuanto tienen un atraso histórico de muchísimos años en este proceso, por lo que se deben diseñar procesos de contingencia, enfrentarlo y superar el stock atrasado. Con estas mejoras de tiempo, rediseñando procesos y estableciendo algunas medidas excepcionales que permita no solo ir cerrando los contratos como corresponde, sino también hacerse cargo del atraso a través de las distintas situaciones o las crisis que ha tenido la institución.

Hizo presente que la institución en el año 2016 tuvo una etapa de estabilización, porque se dudaba de su viabilidad; después una etapa de fortalecimiento, y una etapa de modernización. Para esta nueva etapa de modernización se ha solicitado asesorías del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, como también las sugerencias de la primera comisión investigadora que se realizó en el pasado en esta Cámara de Diputados y de otros consultores especialistas que han ayudado en este proceso. Se busca, en primer lugar, dar cumplimiento a la agenda de modernización del Estado, y dotar al servicio de formas de trabajo más eficientes y eficaces que impacten positivamente en la calidad de vida de los profesionales, ya que cuentan con profesionales que están sumamente estresados.

En cuanto a las metas comprometidas como resultado de todo el trabajo, expresó que lo primero es tener un proceso de liquidación y finiquito de todos los contratos que están pendientes a enero de 2021. Es una fecha que ha fijado la institución. Lo segundo dice relación con que todas las multas cursadas y/o notificadas al día de hoy estén cobradas a junio de 2020. En cuanto a las metas comprometidas, el cálculo de ajustes y precios de excepción, lo cual es muy importante para liquidar los contratos, estarán al día a marzo de 2020. También se cobrarán todas las multas acumuladas sin excepción, resguardando el patrimonio fiscal.

Finalmente, el compromiso del año 2020 es contar con una institución reformada, que tenga completamente rediseñados sus procesos, que tenga una estructura moderna y flexible que permita obtener resultados en esto y que trabaje de otra manera con la comunidad. Actualmente, es una institución que a veces se encierra en lo técnico, en sí misma pero se apunta a la modernidad, ágil, que esté al día con sus procesos y que trabaje con la comunidad y los agentes externos que ayudan a cumplir la tarea, como los municipios, que son un aliado sustancial, y las manipuladoras de alimentos, que son una barrera que asegura que la calidad de la comida que se está entregando es del mejor nivel.

Por último, manifestó que anhelan tener una institución moderna, con procesos claros y documentados, donde los funcionarios sepan la labor que deben hacer y así evitar las duplicidades y las situaciones que han generado observaciones de la Contraloría, han generado sumarios, incluso juicios de cuenta para funcionarios de la Junaeb por situaciones que pueden no ser de su responsabilidad, pero el mal proceso y la mala normativa interna han provocado que los funcionarios se equivoquen e incumplan algo y finalmente termine siendo su responsabilidad.

*3. La Presidenta de la Federación Central de Manipuladoras del Programa de Alimentación Escolar (FECEMAP), señora Alejandra Muñoz González.*

La señora **Muñoz** asistió a la sesión 7ª. Manifestó en su presentación que son la primera confederación de manipuladoras de alimentos y cuentan con asociados de más 20 sindicatos a su organización. Están constituidos por sindicatos a nivel nacional en las regiones Metropolitana, de Valparaíso, del Biobío, de los Lagos, de La Araucanía y de Coquimbo, sumando 10.000 afiliadas. Agregó que actualmente existen tres licitaciones vigentes, con un total de 27 empresas concesionarias y 35.000 manipuladoras de alimentos:

1) 85-50 LR16, que comenzó en 2017, con vigencia hasta 2021 en las regiones de Atacama, de O'Higgins, de Aysén y Metropolitana. Es una de las licitaciones que en su totalidad no cuenta con la gratificación garantizada. Hay un trabajo con la Dipres y con el Ministerio de Educación viendo el desmedro que se provoca. Esta licitación se debería haber licitado este año para que hubiese partido el 2020. Junaeb estableció un año más de licitación, por ende, hay un año más en desmedro versus las otras licitaciones.

2) 85-15-LR17, que partió en 2018 y termina en 2021. Otras parten en 2018, pero terminan en 2023. Está en las regiones de Coquimbo, de Valparaíso, de La Araucanía, de Magallanes y Metropolitana. En esta licitación el 75% de las trabajadoras ya perciben la gratificación garantizada.

3) 85-27-LR18, que menciona el documento de la Contraloría. Parte en 2019 y termina en 2022 en las regiones del Maule, Metropolitana y de los Lagos. Se declaró desierta la Línea N° 1 y se adjudicó parcialmente la Línea N° 2. En esta licitación el ciento% de las trabajadoras perciben la gratificación garantizada.

Adicionalmente, en cuanto a los sueldos de las manipuladoras, si bien no los establece en sus bases de licitación, en el trato directo que se generó con las empresas en la licitación en curso se exigió que la empresa incorporara la gratificación garantizada. Por lo tanto, de alguna manera sí existe la facultad para exigir el tema remuneracional de las trabajadoras, es más a nivel nacional existen 12.901 trabajadoras que no estaban percibiendo la gratificación garantizada, lo que significa un desmedro de aproximadamente 101.000 o 102.000 pesos.

Cuando se habla de un promedio de 450.000 pesos entre trabajadores que perciben la gratificación garantizada y no, no se ajusta mucho a la realidad, porque las trabajadoras que perciben la gratificación garantizada tienen un sueldo bruto de aproximadamente 500.000 pesos versus las que no, que reciben entre 380.000 o 390.000 pesos. Por lo tanto, hay una diferencia bastante significativa entre las que perciben la gratificación garantizada y las que no.

Se apunta a que hoy existe un número importante de trabajadoras que está en desmedro por una decisión unilateral que tomó la institución respecto de aplazar un año la licitación, lo que implica una estandarización mayor de los sueldos, que es lo que siempre se busca. Respecto del informe de la Contraloría sobre los servicios contratados para la licitación ID 85-15-LR17, de 21 bodegas, se fiscalizaron seis. De ahí salió el informe de la Contraloría, el cual revisaron y observaron algunos puntos que tienen relevancia y a los cuales no se les ha dado la importancia que estiman conveniente.

Los resultados de dicha fiscalización hablan de la concentración de los servicios de aprovisionamiento, almacenamiento y distribución en la Región Metropolitana; de escasa supervisión y control por parte de la Junaeb al cumplimiento de los servicios contratados; de falta de planes de mejoras, donde los procesos sancionatorios que no se efectúan como debieran, y la demora en el proceso de cobro de multas por parte de la Junaeb; del requisito de certificación de la ISO 22.000 y de la norma HACCP. Al respecto, señaló que no todos los establecimientos educacionales se van a certificar por esta norma, porque no todos cumplen con la resolución sanitaria, y más del 60% de los establecimientos a nivel nacional no cuentan con resolución sanitaria.

Los otros resultados son las visitas a las bodegas de almacenamiento de los insumos, aspectos técnicos, mantención de línea de frío, riesgos en la alimentación, desorden en el almacenamiento de productos, falta de observación en productos no conformes y otros. En aspectos administrativos, no se acreditaron títulos y otros, y se observó deficiencias en instalación, limpieza de infraestructuras y equipamiento. Otros aspectos detectados en fiscalización, sumamente relevantes y que no han sido mencionados, tienen que ver con la falta de control en la preparación de sistemas de cocina.

Agregó que existen tres sistemas de servicio: el convencional, en el cual se prepara todo en el establecimiento educacional; el sistema mixto, en donde una parte de la preparación llega de afuera y solo la mitad de los productos se preparan en el establecimiento, y, finalmente, el centralizado, en el que la totalidad de los productos llegan para consumirse. En la fiscalización se detectó que no existe un balance entre el sistema que se está preparando y el número de manipuladoras que está en los establecimientos, por cuanto existe una falta de índice manipulador bastante importante, dependiendo de los sistemas que las empresas y que la Junaeb acepta que se entreguen en los establecimientos educacionales.

En cuanto a las deficiencias estructurales en las áreas de servicio de alimentación, afirmó que la infraestructura, es una de las materias importantes, porque se moderniza el sistema de alimentación, se moderniza la forma, pero no se modernizan las infraestructuras, que siguen siendo totalmente deficientes para la entrega del servicio. Efectivamente, cuentan con cocinas muy pequeñas, donde la implementación está fuera de la cocina; no cabe la implementación dentro de los lugares en donde se desarrollan las cocinas.

Los aspectos administrativos relativos al personal manipuladora también constituyen otro de los puntos que se detectó en el informe de la Contraloría, en el que se menciona que existen nóminas de manipuladoras incompletas, es decir, manipuladoras que no aparecen en ninguna parte; manipuladoras que no figuran en las nóminas remitidas a la Junaeb y reemplazos de manipuladoras para establecimientos Junji por manipuladoras de recintos Junaeb.

Adicionalmente, cuando se establece una supervisión y en el establecimiento al cual se acude se encuentran todas estas irregularidades referentes al personal manipulador, habla claramente de que la Junaeb no ha sido capaz de fiscalizar el índice que las bases de licitación establecen para la contratación del servicio, por tanto existe una deficiencia que tiene la institución en cuanto a la fiscalización, porque el alcance que tiene el fiscalizador no logra generar que un contrato se lleve a cabo como se generó.

Es así como las conclusiones a dicha fiscalización señalan que los procesos de licitación deben ser acotados y ejecutados en un plazo más corto.

Afirmó que la Junaeb debe velar por el cumplimiento de los contratos con fiscalizaciones que representen, a lo menos, el 60% de las raciones asignadas a cada prestador. La Junaeb debe detectar, analizar y constatar las mejoras en los incumplimientos detectados por sus fiscalizaciones. Asimismo, se debe velar por una adjudicación equilibrada, que permita el mejor funcionamiento del programa de alimentación.

Hizo referencia a la solvencia económica. Efectivamente, varias empresas presentan solvencia económica, por cuanto al momento de ejecutar el programa, se observan bastantes deficiencias en su implementación, en el proceso de negociación y en la calidad de los productos que se entregan. Sin duda, deben generarse estudios previos a la implementación de mejoras en los programas, como salad bar y vajilla, el salad bar es una innovación, los niños eligen lo que ellos quieren comer entre una variedad de ensaladas.

Asimismo, en las últimas bases de licitación, a modo de innovación, se implementó la vajilla, no obstante en los establecimientos con más de 1.000 raciones o segregados, si es que no llegan a las 1.000 raciones, no hay lugar donde guardar esa cantidad de menaje. Las cocinas no están aptas para la implementación de cosas innovadoras, en consecuencia la modernidad debe ir de la mano con la infraestructura.

Es de suma importancia que la Junaeb debe transparentar y entregar detalladamente los contratos celebrados con cada una de las empresas adjudicadas. La Junaeb debe considerar las observaciones realizadas por los gremios en las mesas establecidas a nivel nacional. Estos dos últimos puntos dicen relación con que existen mesas anuales con la Junaeb y los otros gremios a nivel nacional, instancias en las que se ponen varios temas sobre la mesa, pero, después, son muy pocas las observaciones del gremio que se implementan. En consecuencia, se hacen implementaciones que no se condicen con el trabajo que se ha ido desarrollando a través de las mesas que se generan con la institución.

En cuanto a las conclusiones de dicha fiscalización, referente al desempeño del programa, expresó que han estado presentes en varias sesiones y han escuchado aseveraciones como que en los jardines se está dando alimentación en mal estado o que los alimentos no llegan en las condiciones que debieran.

La fiscalización de la comisión y el reportaje de TVN, sin duda, causaron un desprestigio a su fuente de trabajo y a la institución, al presentarse, de manera irresponsable, situaciones que no representan en su totalidad lo que pasa en el programa de alimentación escolar. Cabe considerar que las manipuladoras cuentan con la experiencia, el conocimiento, las capacitaciones y, sobre todo, el compromiso con los niños, lo que permite la entrega de una alimentación rica y en buen estado.

En cuanto a los incumplimientos que detectó la Contraloría que son puntuales, e mejoran con el trabajo conjunto de manipuladoras, supervisores, empresa y la Junaeb. Las manipuladoras jamás entregarán un alimento en mal estado que pueda dañar la salud de la comunidad escolar. Considerando las malas condiciones de las infraestructuras, ellas son y serán siempre el máximo control de calidad para la entrega del servicio de alimentación.

Agregó que generalmente, si no existe una supervisión de Junaeb, las manipuladoras trabajan con una o dos menos. El proceso se agiliza cuando se realiza una fiscalización y como, lamentablemente, la fiscalización no tiene un alcance para el ciento por ciento de los establecimientos, se da que una de las grandes fallas es el incumplimiento en el índice de gestión de los sistemas implementados dentro del programa de alimentación.

Sostuvo que la mayor falla de la Junaeb es que no tiene la capacidad fiscalizadora. Afirmó que una de las grandes falencias es que no existe la capacidad fiscalizadora que debiera tener un programa tan grande, con tantos recursos y en donde se debe fiscalizar el buen funcionamiento del programa. Se debe fiscalizar, más allá del buen funcionamiento, los contratos que establecen y que ofrecen las empresas con la institución. Respecto del informe de la Contraloría, efectivamente hay muchas cosas sumamente verídicas, el índice de gestión, de la demora de las boletas de garantía o que en la partida existen bodegas que no cumplen con los estándares que se exigen.

Como autocrítica, expresó que el programa de alimentación va avanzando, hoy tiene otros estándares, a pesar de las infraestructuras se trata de entregar la alimentación con los mejores estándares, y en el hecho de que la trabajadora que no vaya avanzando con lo que el programa exige, tiene que capacitarse, por cuanto hay falta de capacitación que tenían algunas de las trabajadoras fiscalizadas en su momento, porque a una trabajadora ciento por ciento capacitada y certificada jamás se le puede olvidar tomar una temperatura, por ejemplo.

Finalmente, concordó en que hay situaciones que se tienen que reforzar, porque el objetivo es entregar un servicio a la comunidad con los mejores estándares, por ellos son una de las organizaciones que están siempre velando por la capacitación y certificación de sus trabajadoras.

#### *4. La Presidenta Nacional de la Asociación de Funcionarios de la Junaeb (AFAEB), señora Carolina Pizarro Donoso*

La señora **Pizarro** asistió a las sesiones 8ª y 10ª. Manifestó en su presentación que en noviembre del año pasado se despidió a 8 funcionarios de manera anticipada y de esos 8, 5 eran del Departamento de Alimentación. En general eran profesionales del área de alimentación: nutricionistas, ingenieros en alimentación. Ellos fueron notificados de su despido anticipado, cuestión que para la asociación, además de lo complejo en términos del despido, bastante llamativo, pues se concentraban en este departamento. En ese mismo mes, posteriormente a los despidos, renunciaron la jefatura y la subjefatura de ese departamento, en consecuencia había cierta inestabilidad interna en el departamento.

Una situación no menor, fue que en diciembre del año 2018 se contrató de manera directa a dos profesionales que venían del sector privado, sin experiencia en el área pública, para hacerse cargo de dos unidades del departamento, y la jefa, quien era de logística hasta ese entonces, asumió de manera subrogante la jefatura del Departamento de Alimentación, ejerciendo hasta hoy ambas jefaturas.

Lo anterior no era lógico, por cuanto habían funcionarios que conocían el programa, que habían aportado al programa y fueron despedidos de un día para otro, con razones que nunca se esclarecieron, decisiones más bien arbitrarias que tenían que ver con situaciones con las que en algún momento

ellos no habían estado de acuerdo con ciertas directrices que se les entregaron y, por lo tanto, se les despidió.

Además, hizo presente la existencia de una suerte de círculo de confianza, que son las personas que acceden a la mayor información y a la participación en la toma de decisiones, donde no hay funcionarios de carrera, porque claramente los jefes también son funcionarios.

Agregó que hubo situaciones de maltrato interno al equipo del Departamento de Alimentación Escolar, durante el año, lo que terminó con los despidos. Entonces, también hay una situación de clima institucional interno, que ha sido complejo abordar estas dificultades en el departamento porque se hace más difícil la información cuando hay menos personas conocidas, funcionarios que te puedan aportar. Además, el maltrato es de carácter laboral, en términos prácticos, por ejemplo, principalmente al hecho de excluir a personas de reuniones, de información, trabajar, entre jefatura y otro encargado, que son personas más de confianza de la dirección, dejando de lado a los funcionarios de carrera, a los funcionarios más técnicos, además de situaciones de trato más personales.

Hizo presente la visión actual como asociación, que existe actualmente una alta discrecionalidad que tiene la dirección para la elaboración de las bases de licitación y, en general, para la toma de decisiones en el servicio, no solamente en relación con el programa de alimentación. Sin embargo, la discrecionalidad que existe para definir las bases de licitación permite que, año a año, éstas cambien y por lo tanto tengan niños atendidos de forma distinta, porque hay tres contratos vigentes, vale decir, tres tipos de exigencias distintas a las empresas que operan simultáneamente, por ejemplo en la Región Metropolitana.

Por otro lado, estimó que existe una dificultad en el poder que poseen para fiscalizar como institución versus el poder que tienen las empresas, atendiendo a la cantidad de recursos que maneja Junaeb y los contratos que se establecen con las empresas, y claramente hay una desigualdad muy grande en términos del poder que tiene Junaeb ante la detección de incumplimientos y la defensa que las empresas pueden hacer, porque con el tiempo ya están muy especializadas y tienen abogados y un área que se dedica a sacarse las multas.

Por lo tanto, son más profesionales para evadir el cobro de las multas o defenderse para hacerlas nulas versus el poder que tiene un supervisor, en el sentido de hacer un acta que sea irrefutable. Por lo tanto, también hay una dificultad en cuanto a nuestra capacidad de multar a quienes presentan incumplimientos.

Asimismo, observan un debilitamiento institucional en términos de licitaciones que han sido cada vez más permisivas para las empresas. Aquí pareciera que los más beneficiados con los contratos son las empresas y no los estudiantes. Se observa también una disminución en las facultades de los supervisores. Por otro lado, la dotación insuficiente que existe en supervisión y en multas. Respecto de la alta discrecionalidad, el jefe de servicio posee facultades que le permiten actuar y decidir con alta discrecionalidad, lo que más allá de una persona en particular, es una debilidad institucional que no debería existir, puesto que un programa tan grande y tan costoso debería tener más regulación.

En la siguiente lámina se puede observar la dotación para supervisar a nivel nacional:

| Región               | Nº Supervisores | Nº establecimientos | Establecimientos por supervisor |
|----------------------|-----------------|---------------------|---------------------------------|
| Arica                | 3               | 95                  | 32                              |
| Tarapacá             | 4               | 127                 | 32                              |
| Antofagasta          | 3               | 170                 | 57                              |
| Atacama              | 2               | 138                 | 69                              |
| Coquimbo             | 8               | 582                 | 73                              |
| Valparaíso           | 16              | 792                 | 50                              |
| O'Higgins            | 6               | 500                 | 83                              |
| Maule                | 9               | 728                 | 81                              |
| Bío Bío              | 11              | 811                 | 74                              |
| <b>Ñuble</b>         | <b>3</b>        | <b>395</b>          | <b>132</b>                      |
| Araucanía            | 13              | 1053                | 81                              |
| Los Ríos             | 5               | 463                 | 93                              |
| Los Lagos            | 11              | 913                 | 83                              |
| Magallanes           | 4               | 74                  | 19                              |
| Aysén                | 4               | 79                  | 20                              |
| <b>Metropolitana</b> | <b>5</b>        | <b>1595</b>         | <b>319</b>                      |
| <b>TOTAL</b>         | <b>107</b>      | <b>8515</b>         | <b>80</b>                       |

En cuanto al poder fiscalizador de Junaeb, el año 2019 se visitaron 6.619 establecimientos que tienen programa de Alimentación a la fecha, un 77,7%. De esos, 11.711 actas aplicadas, eso es porque hay establecimientos que se han visitado más de una vez y, por lo tanto, tienen dos o tres actas. Probablemente, hay establecimientos donde se encontraron ciertos problemas y se tuvo que volver a visitarlos para ver si se habían superado esas dificultades. A noviembre de 2019 existen 1.896 establecimientos sin visita, y dicha labor está a cargo de 107 supervisores que deber supervisar 8.515 establecimientos a nivel país.

Respecto de las atribuciones que tienen sus supervisores, primero, dependen de lo que se establece en las bases; por lo tanto, se comprenderá que al haber distintos contratos vigentes, porque se licita todos los años un tercio de la cobertura de los establecimientos, en la Región Metropolitana de Santiago, por ejemplo, todos los contratos vigentes; por lo tanto, los supervisores tienen que ir a los establecimientos y dependiendo del establecimiento es lo que tienen que supervisar, porque son contratos distintos, lo que también dificulta la labor.

Otras debilidades tienen que ver, con el proceso de multas que se generan luego de las supervisiones; hay un fuerte retraso en el proceso completo y en el cobro de las multas; hay problemas en la dotación del área de multas; tienen problemas en el vencimiento de las garantías y todavía no poseen cursadas las multas correspondientes a esos contratos; finalmente, todas estas cuestiones son conocidas por las empresas, por lo tanto, no significan una presión, porque ni siquiera se cobran las multas. Por otro lado, el cobro de las multas no depende de la Unidad de Gestión de Multas, pero en el fondo es un tema institucional, más allá de a quién le corresponda cada responsabilidad.

Otro tema relevante es la alta externalización que tiene la institución, las transferencias a privados equivalen al 60% del presupuesto y pese a las dificultades en el control, se siguen externalizando servicios. Realmente, no se sabe hasta qué punto va a llegar la externalización, porque se opta, la mayor parte de las veces, por contratar servicios en lugar de fortalecer la dotación interna y la estructura interna de la Junaeb. Hoy existe menor control en lugar de reforzar la dotación y los controles y parece extraño que frente a los problemas para el cobro de las multas y el retraso que hay, porque efectivamente hay una cantidad de multas muy altas que hacen muy difícil, dado el proceso, hacerse cargo en un tiempo oportuno.

Hizo presente que los supervisores de la Junji e Integra tienen las mismas dificultades, es decir, son pocos. Por lo tanto, es imposible que la directora llame y vayan corriendo ese mismo día a ver qué pasó, sino que van otro día y, si ese día no se produce incumplimiento, no hay ninguna posibilidad de registro o sanción. Si bien las variables o los aspectos que se supervisan se consideran en otras variables, no es con frecuencia diaria, sino se supervisa con una frecuencia mensual e, incluso, anual. Respecto de la supervisión de laboratorios de control, a través de esos laboratorios se controlan los alimentos y las materias primas en las bodegas, tanto de las centrales como de las escuelas, y también se controlan las raciones que se preparan.

En cuanto a la dotación del área de multa, el año 2018 habían 17 funcionarios, tres de ellos eran abogados, lo cuales son bastante necesarios para esta área. El presente año hay 11 funcionarios y, de ellos, solo una es abogada y ocho son analistas. Por lo tanto, se produce una especie de cuello de botella con el recurso jurídico, lo cual hace más lento el proceso. Además, esa unidad ha tenido cuatro jefaturas en dos años, lo que también habla un poco respecto de la inestabilidad más estructural, organizacional de la institución, tanto en el DAE como en esta área de multa. Asimismo, el área de multas ha pasado a depender de un departamento y a otro; hoy depende de jurídica, en otro momento fue de recurso, en otro del PAE (programa de alimentación escolar) y así, lo cual también complica un poco el abordaje y la continuidad.

Respecto de las medidas que ha adoptado la Junaeb, han permitido mejorar significativamente la gestión en la tramitación de las multas, etcétera. Si bien es cierto, hay un costo en el equipo, en salud mental, pues han estado con licencia, con atención psicológica y psiquiátrica, porque claramente el tema de ser relevado, las multas como una cuestión relevante y atrasada en la institución, ha implicado que exista mucha más presión por sacar el trabajo más rápido.

No obstante, sostuvo que la forma de abordarlo debe ser más de fondo, más institucional y no explotar a las pocas personas que hay para tratar de responder a un requerimiento externo, cuando la prioridad debería ser responder porque es un tema relevante en términos de los recursos fiscales.

Agregó que la institución se encuentra en un proceso de modernización, un proceso que busca cambiar la lógica de productos a procesos, que se pretende implementar desde enero del 2020 y que no implica aumento de dotación, es decir, seguirán siendo los mismos y, por lo tanto, los problemas que están viendo de la cantidad de supervisores para el número de establecimientos y, en consecuencia, la capacidad de respuesta, tanto en supervisión como en multas, seguirá siendo la misma el próximo año. Además,

este proceso se ha trabajado con una escasa participación funcionaria, se desconoce si incorpora medidas que vayan a fortalecer las áreas de supervisión y multa, y no existe certeza si se harán cargo de la situación.

Estimó relevante trabajar en cambiar la ley de planta que, claramente, no da solución a todos estos problemas, sino es al revés, hoy es un problema para avanzar y tener una institución no solo moderna, sino adecuada a la realidad y a los requerimiento de la ciudadanía. También, es necesario revisar las responsabilidades como mandantes, las que tampoco tienen conocimiento si están incorporadas, pero, como ejemplo, sería bueno revisar cómo está el cumplimiento de toda la normativa de higiene y seguridad de las trabajadoras y las manipuladoras, porque la Junaeb también es responsable de eso. Probablemente, hay situaciones o más de alguna situación de incumplimiento de las empresas respecto de la seguridad que deben otorgar a sus trabajadoras.

Adicionalmente, reflexionó en torno a qué institución se necesita para garantizar un servicio de calidad, es decir más allá de lo que se pueda comentar o de ver las situaciones que llaman la atención en términos de la externalización y de tantos negocios que giran en torno a Junaeb, qué se necesita para que de verdad se garantice un servicio no solo de alimentación, sino de todos los servicios de calidad que se otorga.

En cuanto a las medidas que deben adoptarse para fortalecer la institución en el marco actual de tanta demanda social, sostuvo que los usuarios son los estudiantes y sus familias, y hoy son los estudiantes los que están afuera reclamando igualdad y garantías de derechos, por lo que hay que hacer cargo a sus demandas.

Por otra parte, respecto de los destinatarios del programa, hoy existe una focalización individual, que es por beneficiario, por estudiante. Lo que proponen es la focalización por establecimiento, es decir, por cierto nivel de vulnerabilidad, de concentración de vulnerabilidad que tenga el establecimiento y quizás hacer un acceso universal y voluntario y gastar tantos recursos en controlar qué niños comen, sería más fácil que fuera un beneficio universal, algo que los estudiantes que requieran, puedan acceder, y así evitar otro tipo de gastos que no van en beneficio directo de los niños y niñas.

Respecto del control de contratos, por una parte, el tema de la dotación de los supervisores, es urgente en este modelo, subsanar las brechas de dotación, ya que hace más de 5 años existía una brecha de al menos 133 supervisores, y eso, en lugar de ir aumentando la dotación, ha ido disminuyendo, por lo tanto si se quiere mejorar el control y asegurar de que los niños y niñas están recibiendo su alimentación bien diariamente, no se puede continuar con la cantidad de supervisores que existen actualmente.

En cuanto al área de multas, la cual es débil, porque prácticamente ninguna multa ha sido cobrada, proponen en primer lugar, reestructurar dicha área. Hoy es una unidad dentro de un departamento jurídico, que estiman que no ha facilitado ni fortalecido la labor de dicha área. Por lo tanto, esa área debería ser un departamento dentro de la institución y con una sola jefatura, porque efectivamente hoy el área de multas responde a dos o tres jefaturas que ven distintas cosas.

Finalmente, el equipo de multas está sujeto a varias jefaturas, lo que también confunde y dificulta el trabajo. Además, se debería acceder por

concurso público, porque tampoco puede ser que un área tan importante y sensible la cual esté manejada por una persona que llega discrecionalmente a ese cargo. Debe ser una persona que tenga las competencias técnicas y que gane un concurso que certifique, a lo menos, ciertas habilidades, competencias y trayectoria.

Asimismo, el área, que ojalá fuera departamento, debería estar a cargo de todo el proceso. Hoy el cobro de las multas no está en multas, sino en el Departamento de Administración y Finanzas, donde se pierde el trabajo y a veces no se sabe si este departamento está haciendo las gestiones para cobrar las multas o no, porque es todo el trabajo que hizo este departamento, en consecuencia hay mucho trabajo en revisar los incumplimientos y en emitir las resoluciones para cobrar las multas y después en el proceso de apelación que tienen las empresas. Finalmente, cuando ya se determina, se traspasa a otro departamento y se pierde un poco el seguimiento. Por eso, proponen que el área de Multas esté a cargo de todo, desde el inicio hasta el cobro.

En cuanto al fortalecimiento interno, estimó que primero, se debe reforzar la dotación, ya que hace un poco más de año en multas habían a veintiún funcionarios, y hoy son doce, y se contrató a una empresa externa para que hiciera la tarea que hacían los otros funcionarios, por tanto se sigue fortaleciendo un sistema en donde se externalizan funciones que son propias de la institución. Recalcó que el tema de las multas no puede estar externalizado.

Puso de relieve como debilidades institucionales la precariedad en torno al control, al cobro de multas, que son áreas que manejan muchos recursos, porque pareciera ser un poco intencional que no quisieran fortalecer la institución, porque fortalecerla implicaría mejorar el control y quizás perjudicar algunos negocios. Por último, sostuvo que espera que la Comisión y sus resultados, signifiquen una mejora para la institución, que se promueva un mejor uso de los recursos y que se colabore con el fortalecimiento institucional.

##### *5. El Presidente de la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación Pública (FENAEDUP), señor Danton Vera Leyton.*

El señor **Vera** asistió a las sesiones 8ª y 10ª, acompañado de la Vicepresidenta, señora Silvia Céspedes Gutiérrez. Manifestó en su presentación que desde la perspectiva de la Federación, que agrupa a todas las asociaciones del sector público de educación, desde la educación inicial hasta la superior, donde se atiende a los niños de 0 a 4 años, desde la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), pasando por la agencia de la calidad, por la Superintendencia, por el ministerio, por el Conicyt y la Junaeb, cada cual cumple -en teoría- acciones complementarias respecto del proceso educativo.

En ese contexto de integralidad, en su momento, hizo mucho sentido la agenda 2030 de la Unesco, en términos de entregar un sistema robusto y el concepto de la sostenibilidad de los modelos de desarrollo de los países miembros o de los que participan en el contexto de la Unesco. Entonces, señaló que se pregunta si el Estado de Chile está invirtiendo la cantidad de recursos necesarios, por qué existen diferencias en los resultados del Informe PISA, en términos de la calidad de la educación; por qué Chile está por debajo de los promedios de los países de la OCDE en los ramos de matemáticas, lenguaje y ciencias.

Hizo referencia a los subtítulos de la ley de Presupuestos; 21, 22, 23 y 29-, particularmente los subtítulos 21 y 24, donde uno tiene que ver con el aporte al personal y, el otro, con el tema de la transferencia. Exhibió una lámina con el levantamiento que en últimos cinco años se refleja, el crecimiento en transferencias es decir externalización, el cual ha crecido enormemente.

| DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA JUNAEB 2019                             |                            |                |
|---|----------------------------|----------------|
| JUNAEB<br>CONSOLIDADO DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS<br>N°01, 02 Y 03 | LEY DE PRESUPUESTO<br>2019 |                |
|   | M\$                        | %              |
| <b>TRANSFERENCIAS A EXTERNOS:</b>                                   | <b>1.061.179.714</b>       | <b>97,53%</b>  |
| Subtítulo 24<br>(Transferencias corrientes)                         | 1.021.725.417              | 93,91%         |
| Subtítulo 33<br>(Transferencias de capital)                         | 39.454.297                 | 3,63%          |
| <b>GASTOS DE OPERACIÓN DE GESTIÓN INTERNA:</b>                      | <b>26.837.936</b>          | <b>2,47%</b>   |
| Subtítulo 21<br>(Gasto en Personal)                                 | 19.180.595                 | 1,76%          |
| Subtítulo 22<br>(Gasto en Bienes y Servicios de consumo)            | 5.747.115                  | 0,53%          |
| Subtítulo 23<br>(Gasto en Prestaciones de seguridad social)         | 463.500                    | 0,04%          |
| Subtítulo 29<br>(Adquisición de activos no financieros)             | 1.440.726                  | 0,13%          |
| Otros gastos menores<br>(Servicio a la Deuda y Saldo Final de Caja) | 6.000                      | 0,00%          |
| <b>TOTAL LEY DE PRESUPUESTO 2019 - JUNAEB</b>                       | <b>1.088.017.650</b>       | <b>100,00%</b> |

| Presupuesto Junaeb 2010 a 2020                       |                   |   |  |  |
|--|-------------------|---|--|--|
| AÑO  | SUBTÍTULO         | MONTO LEY<br>(M\$) (Valores<br>Nominales) | %<br>PARTICIPACIÓN<br>RELATIVA<br>POR<br>SUBTÍTULO | %<br>PARTICIPACIÓN<br>RELATIVA<br>GASTOS DE<br>OPERACIÓN |
| 2010   | 21                | 7.778.831                                 | 1,53%  | 2,23%  |
|  | 22                | 3.319.650                                 | 0,65%  |  |
|  | 29                | 223.037                                   | 0,04%  |  |
|  | 24 y 33           | 496.880.989                               | 97,71%   |  |
|  | Otros             | 346.203                                   | 0,07%  |  |
|  | <b>TOTAL 2010</b> | <b>508.548.710</b>                        | <b>100,00%</b>                                     |  |
| 2011   | 21                | 8.902.767                                 | 1,71%  | 2,43%  |
|  | 22                | 3.250.700                                 | 0,62%  |  |
|  | 29                | 491.431                                   | 0,09%  |  |
|  | 24 y 33           | 508.368.463                               | 97,53%   |  |
|  | Otros             | 250.722                                   | 0,05%  |  |
|  | <b>TOTAL 2011</b> | <b>521.264.083</b>                        | <b>100,00%</b>                                     |  |
| 2012   | 21                | 9.617.867                                 | 1,69%  | 2,46%  |
|  | 22                | 3.276.150                                 | 0,58%  |  |
|  | 29                | 1.087.578                                 | 0,19%  |  |
|  | 24 y 33           | 554.207.763                               | 97,51%   |  |
|  | Otros             | 189.461                                   | 0,03%  |  |
|  | <b>TOTAL 2012</b> | <b>568.378.819</b>                        | <b>100,00%</b>                                     |  |
| 2013   | 21                | 10.751.150                                | 1,71%  | 2,42%  |
|  | 22                | 3.529.603                                 | 0,56%  |  |
|  | 29                | 937.253                                   | 0,15%  |  |
|  | 24 y 33           | 614.248.925                               | 97,55%   |  |
|  | Otros             | 205.049                                   | 0,03%  |  |
|  | <b>TOTAL 2013</b> | <b>629.671.980</b>                        | <b>100,00%</b>                                     |  |
| 2014   | 21                | 11.404.164                                | 1,74%  | 2,48%  |
|  | 22                | 3.825.403                                 | 0,59%  |  |
|  | 29                | 1.003.185                                 | 0,15%  |  |
|  | 24 y 33           | 637.328.669                               | 97,49%   |  |
|  | Otros             | 200.444                                   | 0,03%  |  |
|  | <b>TOTAL 2014</b> | <b>653.761.865</b>                        | <b>100,00%</b>                                     |  |
| 2015   | 21                | 12.342.350                                | 1,53%  | 2,17%  |
|  | 22                | 4.287.488                                 | 0,53%  |  |
|  | 29                | 933.329                                   | 0,12%  |  |
|  | 24 y 33           | 790.686.973                               | 97,75%   |  |
|  | Otros             | 624.251                                   | 0,08%  |  |
|  | <b>TOTAL 2015</b> | <b>808.874.391</b>                        | <b>100,00%</b>                                     |  |
| 2016   | 21                | 13.909.537                                | 1,50%  | 2,23%  |
|  | 22                | 5.346.794                                 | 0,58%  |  |
|  | 29                | 1.377.032                                 | 0,15%  |  |
|  | 24 y 33           | 903.338.762                               | 97,71%   |  |
|  | Otros             | 559.907                                   | 0,06%  |  |
|  | <b>TOTAL 2016</b> | <b>924.532.032</b>                        | <b>100,00%</b>                                     |  |
| 2017   | 21                | 16.207.137                                | 1,63%  | 2,33%  |
|  | 22                | 5.663.780                                 | 0,57%  |  |
|  | 29                | 1.412.086                                 | 0,14%  |  |
|  | 24 y 33           | 973.611.388                               | 97,62%   |  |
|  | Otros             | 421.531                                   | 0,04%  |  |
|  | <b>TOTAL 2017</b> | <b>997.315.922</b>                        | <b>100,00%</b>                                     |  |
| 2018   | 21                | 17.738.360                                | 1,69%  | 2,41%  |
|  | 22                | 5.947.316                                 | 0,57%  |  |
|  | 29                | 1.673.984                                 | 0,16%  |  |
|  | 24 y 33           | 1.024.589.681                             | 97,53%   |  |
|  | Otros             | 607.800                                   | 0,06%  |  |
|  | <b>TOTAL 2018</b> | <b>1.050.557.141</b>                      | <b>100,00%</b>                                     |  |
| 2019   | 21                | 19.180.595                                | 1,76%  | 2,42%  |
|  | 22                | 5.747.115                                 | 0,53%  |  |
|  | 29                | 1.440.726                                 | 0,13%  |  |
|  | 24 y 33           | 1.061.179.714                             | 97,53%   |  |
|  | Otros             | 469.500                                   | 0,04%  |  |
|  | <b>TOTAL 2019</b> | <b>1.088.017.650</b>                      | <b>100,00%</b>                                     |  |
| 2020<br>(Proyecto<br>aprobado<br>por el<br>Congreso) | 21                | 20.695.642                                | 1,88%  | 2,54%  |
|  | 22                | 5.600.403                                 | 0,51%  |  |
|  | 29                | 1.593.401                                 | 0,14%  |  |
|  | 24 y 33           | 1.068.859.063                             | 97,25%   |  |
|  | Otros             | 2.357.214                                 | 0,21%  |  |
|  | <b>TOTAL 2020</b> | <b>1.099.105.723</b>                      | <b>100,00%</b>                                     |  |

En consecuencia, si se compara con el subtítulo 21, lo que se le paga a los funcionarios; con el subtítulo 22, insumos, bencina, camioneta, fotocopias; y el subtítulo 29, que ve la parte tecnológica, ¿crece proporcionalmente respecto de lo que está creciendo la inversión que está haciendo el Estado?

Su hipótesis es que no crece proporcionalmente, en el mejor de los casos se mantiene, pero no crece, y eso tiene que ver con este fenómeno de externalizar la transferencia de los recursos públicos hacia afuera.

De esta manera las preguntas que van surgiendo desde distintos ámbitos, y desde el rol del Estado es cuál es el propósito que orienta la acción estatal en educación, qué busca promover, qué busca fiscalizar. Al externalizar los servicios, ¿qué deja de hacer el Estado? ¿Qué funciones pierden los y las trabajadoras? ¿Quiénes ejecutan esas funciones? ¿Mejoran los servicios? En relación con el cambio de gestión y rol y posición de las y los trabajadores, ¿con qué parámetro se evalúa a los trabajadores? ¿Les hace sentido? ¿Qué grado de participación tienen? Todo esto a la luz de lo que se está conversando.

En conclusión, propuso lo siguiente:

- a) Integralidad del sistema educativo (empezando por la Ley SAC - Ej. colegios con desempeño insuficiente).
- b) Condiciones laborales y desarrollo de carrera funcionaria-capacitación.
- c) Tender al financiamiento basal del sistema de educación pública y eliminar progresivamente el sistema de subsidiaridad y *voucher*.
- d) La construcción de un currículo pertinente y participativo (sentido de la educación).

“Si queremos renovar y fortalecer la escuela pública chilena, resulta ineludible renovar y fortalecer las instituciones del Estado llamadas a cumplir esa función pública.”.

#### *6. La Presidenta de la Federación de Manipuladoras de la Región de Valparaíso Sector Cordillera (FEDEMA), señora Ingrid Robledo Hevia.*

La señora **Robledo** asistió a la sesión 10<sup>a</sup>, acompañada por las señoras Rossana Ordenes Urbina, Tesorera, y Margarita Pérez Arancibia, Secretaria. Manifestó que han visto bastantes falencias en la implementación y ejecución del programa de alimentación escolar (PAP), pero han tratado de realizar su trabajo en función a todo lo que se refiere al programa, además se encuentran capacitadas para enfrentar los diferentes cambios. Asimismo, están capacitadas para tratar con productos perecibles y abarrotes, ya que cuentan con un trayecto de trazabilidad de los productos y también aplican las técnicas de gestión FEFO y FIFO.

Expresó que como integrantes de la Federación, han participado en la elaboración de las bases de Junji Integra, pero muchas veces éstas llegan listas, sin tener la participación alguna, no obstante las personas idóneas y competentes para hacer las bases de licitación aparte de las nutricionistas y de todos los demás profesionales, también pueden ser las manipuladoras en el programa de alimentación Junji Integra.

Afirmó que la dotación de encargados de alimentación de la Junaeb es muy mínima, y para mejorar el programa debería haber una mayor dotación de supervisores, porque eso también garantiza el trabajo y lo que realizan en las cocinas. Además las manipuladoras de alimentos dejaron de pasar desde el lugar de la cocina y la parte trasera a ser más visibles y también en términos

de los sueldos. Anhelan mayor participación, en su caso personal y como dirigente se da cuenta de la realidad que hay en las cocinas.

Dejó planteadas las siguientes interrogantes ¿Sabén en cuántos metros cuadrados se mueven en las cocinas? ¿Cuántos grados de calor hay en las cocinas? Aseguró que no se puede hablar de alimentación universal, si entregan comida al 50% de los niños, es más, manifestó que desconoce cómo se evalúa a cada niño, pero a veces no son los prioritarios para almorzar, a veces hay otros niños que también quieren almorzar.

Agregó que no cuentan con comedores ni infraestructura adecuada para entregar alimentación universal, además mientras más supervisiones existan es mejor para el desarrollo del trabajo. Hizo presente que participó en la anterior comisión investigadora, entregando información sobre las enfermedades profesionales, que lamentablemente no fueron consideradas. Finalizó expresando que hace 50 años las manipuladoras eran del programa de alimentación, es decir, del Estado.

*7. La Vicepresidenta Ejecutiva de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), señora Adriana Gaete Somarriva.*

La señora **Gaete** asistió a la sesión 11<sup>a</sup>, acompañada de la Jefa de Gabinete, señora Verushka Alvarez, y la nutricionista encargada del Programa de Alimentación en Jardines Infantiles, señora Patricia Gajardo. Explicó en su presentación que la Junta Nacional de Jardines Infantiles tiene por misión educar a los niños, entregando educación parvularia de calidad y bienestar integral a niños pequeños de entre cero y cuatro años de edad, principalmente vulnerables.

En cuanto a la alimentación, cuando la Junji nace, en 1970, entre otras cosas, tenía la tarea específica de mejorar el estado nutricional de niños y niñas, además de proveer de educación inicial y otorgar oportunidades a madres que querían trabajar. En aquella época, todavía existía alrededor del 20% de niños en estado de desnutrición, cosa que hoy ha cambiado. Por lo tanto, la vocación de la Junji, desde un inicio, estuvo muy ligada a la alimentación. Tanto es así que, entre 1971 y 1982, se gestionaba y administraba un programa alimentario propio, es decir, se hacían las compras, se preparaban las minutas, se cocinaba y se contrataba a las manipuladoras.

En 1983, pasó a ser la Junaeb la que provee el programa de alimentación para todos los jardines de la Junji, y de la llamada red Junji, porque la Junji tiene sus propios jardines infantiles, que son cerca de 1.300 y tantos, considerando clásicos y alternativos. Sin embargo, de alguna manera, también están en relación con los jardines vía transferencia de fondos, en el tema de la alimentación.

La Junaeb provee de alimentación gratuita para todos los niños y niñas, no hay que postular. La alimentación considera entrega de desayunos, almuerzos, onces y una colación para aquellos niños que se quedan en extensión horaria. Actualmente, beneficia a 198.761 niños y niñas en 3.093 establecimientos; 1.300 son de la Junji y 1.700 son VTF. Y la alimentación se prepara en cada uno de los jardines infantiles, por las manipuladoras de alimentos contratadas por las empresas prestadoras.

La primera responsabilidad de la Junji es que, junto con Integra, participan en la elaboración de las bases de licitación de programas de

alimentación, pero solo en su aspecto técnico, es decir, en las características de la alimentación, tipo, frecuencia, cantidad de alimento según la edad, cuáles son los procesos de preparación de las alimentaciones y los procedimientos de entrega de la alimentación.

La Junji, junto con Integra, trabajan en conjunto con la Junaeb, para que ellos liciten con esas características técnicas. Explicó que llevan una relación bastante larga con la Junaeb, alrededor de 35 años, y a lo largo del tiempo han podido ir perfeccionando todas esas bases técnicas que hoy, en verdad, aseguran una alimentación de muy buena calidad.

La segunda gran tarea que hoy tiene la Junji, en el programa alimentario, es velar por la calidad nutricional y sanitaria de la alimentación que reciben los niños y niñas, en la cual la Junji ejerce algún tipo de control. Hay un control diario a la alimentación: se controla la minuta, las raciones, el estado de los alimentos, la higiene, y la cantidad de raciones que se entregan. Se controla diariamente y es responsabilidad de la directora o de la encargada del jardín. Desde este año se hace *online*.

Por otra parte, también realizan, como Junji, una supervisión anual, mediante un acta de supervisión (C1-A) que controla el estado de alimentos, el tipo de preparaciones, las raciones, las condiciones de higiene, el equipamiento, la infraestructura y los requisitos que deben cumplir las manipuladoras. Esta acta de supervisión, hasta hace un tiempo, la aplicaban las mismas directoras o encargadas de los jardines, lo que está en extinción en la medida en que se han incorporado nuevas licitaciones, esta tarea pasa a ser desarrollada íntegramente por los asesores de la Junji.

Señaló que tienen asesores cuya tarea principal es velar por el proceso de enseñanza-aprendizaje, sin embargo, entre ellas hay también nutricionistas que trabajan en todo lo que tiene que ver con la salud de los niños, no solamente en la alimentación, sino que también la vida saludable, la higiene, etcétera. Ellas visitan, al menos, una vez al año a todos los jardines de la Junji y los jardines vía transferencia de fondo para levantar esta acta. La Junaeb, por su parte, también tiene supervisores que visitan los jardines que hacen esta misma supervisión.

En cuanto a las definiciones técnicas que la Junji ha ido introduciendo a lo largo de los años, a través de las bases de licitación, para el programa alimentación, informó que se entregan recomendaciones nutricionales: cantidad de calorías, de proteínas, de hidratos de carbono y grasas. La alimentación, acorde a las indicaciones del Minsal, es baja en sal, azúcar y grasas, lo que queda incorporado en las bases de licitación a las que acceden las empresas; se promueve el consumo diario de frutas y verduras en buenas porciones.

La alimentación también se ha mejorado acorde a la cultura tradicional chilena, en los distintos lugares del país, la alimentación difiere respondiendo a la cultura del lugar. También tienen alimentación inclusiva, lo que significa que atienden alergias alimentarias, por ejemplo, celíacos, intolerancia a la lactosa, lo que se ha ido incorporando a las últimas bases de licitación. Asimismo, se fomenta el consumo permanente de agua, y la alimentación es libre de edulcorantes artificiales.

Respecto a la auditoría N° 107, de la Contraloría General de la República, al programa de alimentación, explicó que la Contraloría visitó 15 de

los jardines Junji, todos en la Región Metropolitana. Seis de ellos eran directamente administrados por la Junji y nueve eran vía transferencia de fondos (VTF), es decir, son jardines municipales, en general.

Esta visita se realizó ente el 18 y el 22 de enero del 2019 y se encontraron diez hallazgos, de los cuales se han hecho cargo. En general, estos hallazgos, pero no todos, son responsabilidad de las empresas prestadoras del servicio, pero la Junji se hace cargo desde el punto de vista de que vela por la calidad de la alimentación.

Entre los hallazgos hay deficiencias en las instalaciones, mantención y limpieza de las estructuras y equipamiento; deterioro de la malla mosquitera, cocina sin pintar, cocina con óxido, filtración en lavaplatos; falta de rigurosidad en aplicación de procedimientos, por ejemplo, en el cálculo de los ingredientes que se utilizan para preparar tal o cual receta; falta de señalética de área limpia y sucia; carencia o mal estado de vajillas del personal y utensilios de cocina; cantidad insuficiente de refrigeradores o falta de mantención de los mismos.

También se encontraron deficiencias en las condiciones de seguridad, por ejemplo, extintores en mal estado, mal instalados o sin señalética; falta de calzado adecuado y guantes de seguridad para las manipuladoras de alimentos; falta de mantención de baños de manipuladoras y falta de artículos de aseo personal en los baños de las manipuladoras; deficiencias en la infraestructura, como baño pequeño y filtraciones de agua. En este caso hay responsabilidades compartidas con el sostenedor, que puede ser la Junji o un VTF, y de los prestadores.

Además se encontraron cambios de minuta de alimentación. Por ejemplo, en un caso faltaban papas y se cambió la minuta, o el registro que se hizo en el cuaderno que había anteriormente no coincidió con la minuta que se estaba observando. Error o atraso en el informe de registro de raciones servidas, lo que también, es responsabilidad de la Junji.

Finalmente, la Contraloría observó leche entera con grumos negros, lo cual es responsabilidad del prestador. Esto de la leche con grumos negros fue bien caótico, porque salió en televisión una cámara que apuntaba a la leche directamente, y se veía horrible. Relató que mandaron esa leche a la Secretaría Regional Ministerial de Salud, fue analizada y era inocua, es decir, el aspecto de la leche era feo, pero la leche era inocua y estaba en perfecto estado para ser consumida.

Primero, la Dirección Regional Metropolitana comunicó los hallazgos a las empresas prestadoras, y también a los sostenedores, porque había algunas cosas que eran de su responsabilidad. Entre abril y mayo del 2019, como Junji, con sus asesores, hicieron una visita de supervisión con el acta C1-A para observar de qué manera se estaban arreglando o no los hallazgos, y los hallazgos de la Contraloría en los 15 jardines se encontraban en totalmente solucionados.

Adicionalmente, para todos los jardines de la Junji del país y para todos los jardines VTF, se emitieron nuevos oficios circulares en los que reiteraron la importancia del control, porque lo que les corresponde es el control de la alimentación, a fin de evitar que ocurriera esta situación en otros lugares. Al mismo tiempo, se incorporaron algunas mejoras desde la Junji, y también entre la Junji y la Junaeb, para evitar este tipo de hallazgos.

Lo primero que hicieron fue fortalecer las competencias de las directoras y encargadas de jardines como supervisoras o controladoras del programa de alimentación. Capacitaron a más de 3.000 directoras, reforzando competencias en monitoreo y control diario del programa de alimentación durante el 2019.

Otra mejora que hicieron, en conjunto con la Junaeb, fue implementar la plataforma PAP *online*. PAP es el Programa de Alimentación de Párvulos. El control del PAP lo llevaban las directoras o encargadas de jardín, desde los jardines diariamente, a través de cuadernos, lo cual también inducía a muchos errores. Entonces, se instaló una plataforma para registrar el monitoreo y también el control diario de la calidad del servicio y de la cantidad de raciones que se entregaban en cada uno de los jardines infantiles.

Este sistema ayudó a tener un mejor control de lo que estaba ocurriendo en cada uno de los jardines. Este tipo de control permite saber en el día qué está ocurriendo y cuáles son los prestadores que están fallando. Este informe lo ve la Junji y también la Junaeb.

Explicó que los desafíos que tiene hoy la Junji respecto de la alimentación de los niños, está mayormente en desarrollar en ellos, en sus familias y en el personal, hábitos de vida saludable que involucran más allá de la alimentación saludable, particularmente el ejercicio, deporte, juegos al aire libre, estar al aire libre. Sostuvo que educar a la familia es un primer gran desafío.

Otro desafío muy relevante es que se hace del programa alimentario una experiencia pedagógica. Se trata de una experiencia que debe favorecer aprendizajes de calidad durante la ingesta de alimentos. El momento de la alimentación fortalece el desarrollo de habilidades como la autonomía, la socialización, el protagonismo de los niños y, además, entrega conocimientos sobre el aporte nutricional de los alimentos, cosa que los niños poco a poco van incorporando dentro de su acervo cultural.

Por último, y no menor, existe el desafío de seguir colaborando con la Junaeb para mejorar cada vez más el programa alimentario. En todo caso, destacó que la alimentación que se entrega en los jardines infantiles es de primera calidad. Hay avances que tienen que ver con el tipo de alimentación, con la forma en que se prepara la alimentación, con la forma en que se entrega la alimentación de los niños.

Consultada, afirmó que ningún padre o madre quisiera dar a sus hijos una leche con grumos negros, porque tiene muy feo aspecto y todos concuerdan en ello. No obstante, a pesar de lo horrible que pueda parecer, igualmente dio tranquilidad saber que la leche era inocua. Están reportando permanentemente ese tipo de situaciones en el certificado PAP *online*. En general, los alimentos llegan en buen estado; en caso contrario, se reporta rápidamente.

Respecto de cómo se hace la fiscalización y si se realiza con personal de la Junaeb, explicó que la hacen con gente de la Junji, que son asesores de la especialidad de nutrición. La Junaeb también tiene sus propias fiscalizaciones. Especificó que desconoce cuánta gente tiene la Junaeb, pero ellos resguardan el desempeño de las empresas prestadoras en sus jardines infantiles, con sus propios fiscalizadores.

Consultada sobre las licitaciones, aclaró que lo que trabajan con la Junaeb es la parte técnica de las licitaciones. El aspecto financiero y otro tipo de cosas lo ve Junaeb, pero lo que siempre se ha resguardado es dejar muy establecidos, a través de la licitación, los requerimientos de tipo técnico en cuanto a la calidad de la alimentación, el tamaño de las porciones, que haya frutas, los carbohidratos, todo lo mencionado como especificaciones.

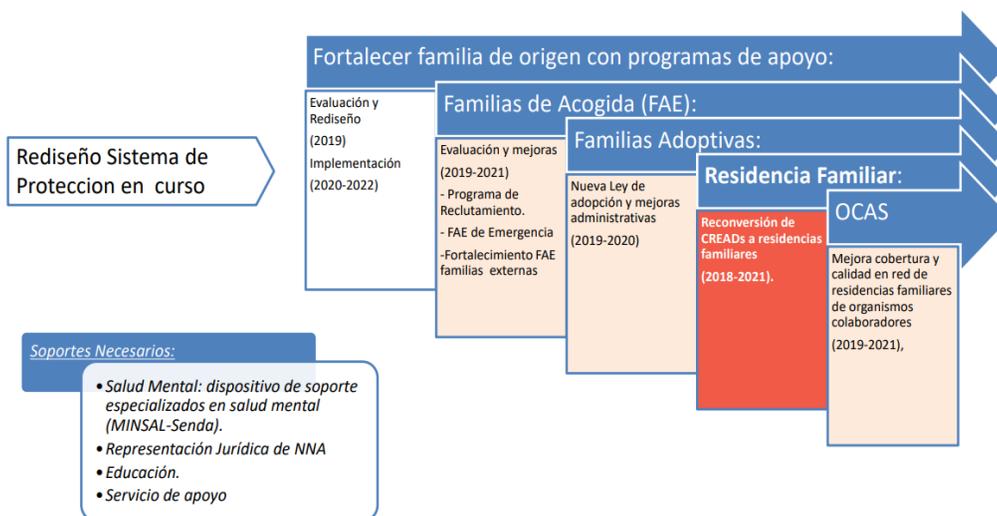
**8. La Directora del Servicio Nacional de Menores (SENAME), señora Susana Tonda Mitri.**

La señora **Tonda** asistió a la sesión 11<sup>a</sup>, acompañada de la Asesora de Gabinete, señora Gabriela Muñoz. Planteó en su presentación que existe un convenio con JUNAEB que está operando hace aproximadamente un año, que forma parte del proceso de cambio al sistema de protección de los niños, niñas y adolescentes vulnerados, particularmente, en lo que dice relación con la implementación del nuevo modelo, el sistema de cuidado alternativo residencial.

El sistema de cuidado residencial privilegia, atendiendo aproximadamente a 10.000 niños al año, a las familias de acogida (FAE). Esa familia alternativa puede ser la familia extendida, los tíos, los abuelos o los padrinos, o también familias que estén dispuestas a tener un niño por un período transitorio, hasta que se logre restablecer los cuidados parentales en su familia de origen.

En algunos casos, los niños, especialmente los más pequeños pasan de las familias de acogida a familias adoptivas. Finalmente está el sistema de residencia familiar, donde se atiende aproximadamente a 10.000 niños al año. En este caso, el cuidado personal se mantiene en el Estado o en los organismos colaboradores (OCAS). La idea es reconvertir todos los centros residenciales que están bajo administración directa del Estado (Cread) en residencias familiares.

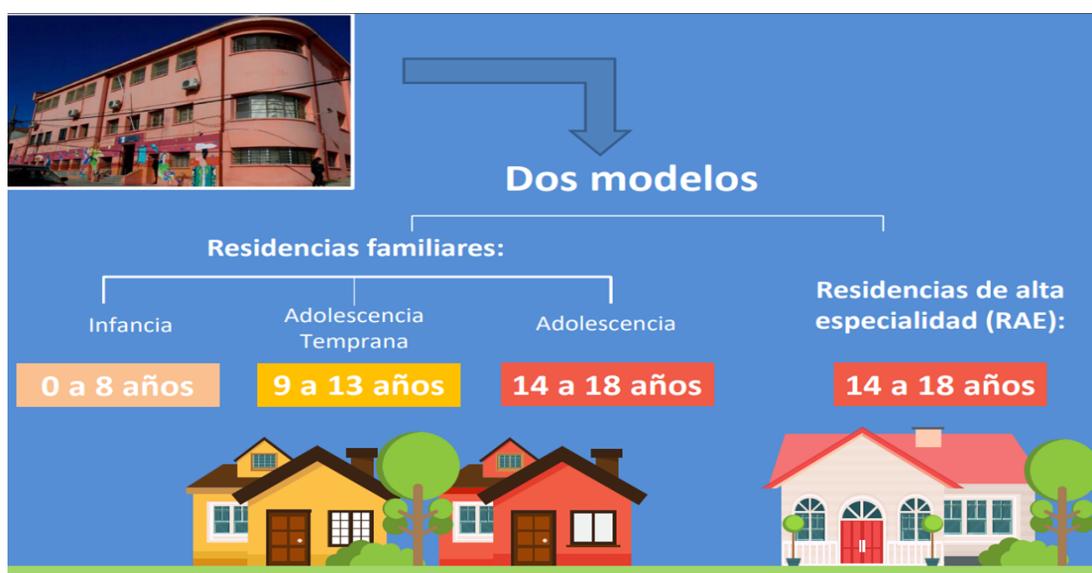
**Estamos actualmente cambiando Oferta Cuidado Alternativo**



Para tales efectos, se pretende mejorar la cobertura y la calidad de la red de residencias familiares. También están en pleno proceso, entre 2019 y 2021, de mejorar los estándares de calidad en las residencias de organismos colaboradores, para lo cual han ido aumentando las subvenciones.

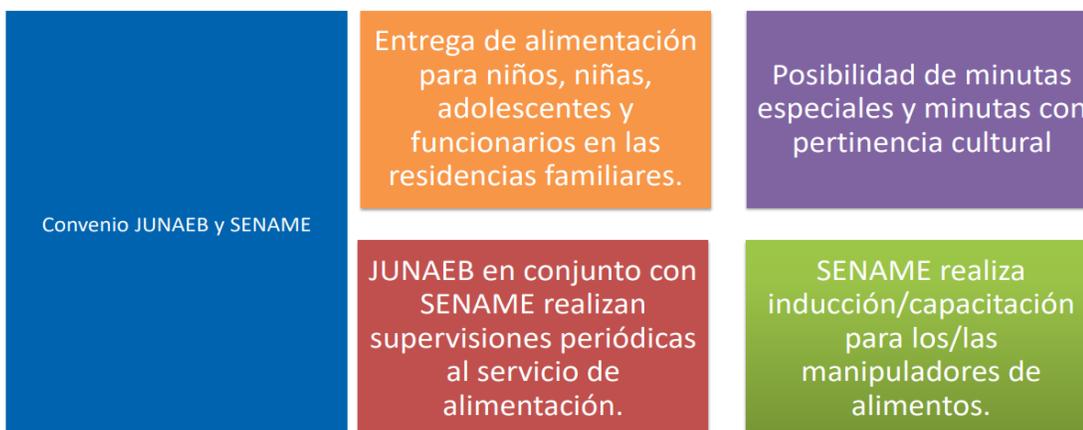
Con Junaeb se está trabajando en las residencias familiares, particularmente, en una primera etapa, la parte residencial de administración directa. Dentro de los servicios de apoyo de estas residencias está el servicio de alimentación donde los apoya Junaeb.

Las residencias familiares están divididas por grupo etario: infancia, de 0 a 8 años; adolescencia temprana, de 9 a 13 años, y adolescencia, de 14 a 18 años. La infancia, en general es mixta y en el caso de la adolescencia, en general es por género, hombres o mujeres, con excepción de Coyhaique, debido a que hay una sola de adolescentes, es mixta. Por otra parte, hay residencias de alta especialidad, que son aquellas para adolescentes de 14 a 18 años que tienen complicaciones mayores, transitoriamente en salud mental o porque deben prepararlos para la vida independiente



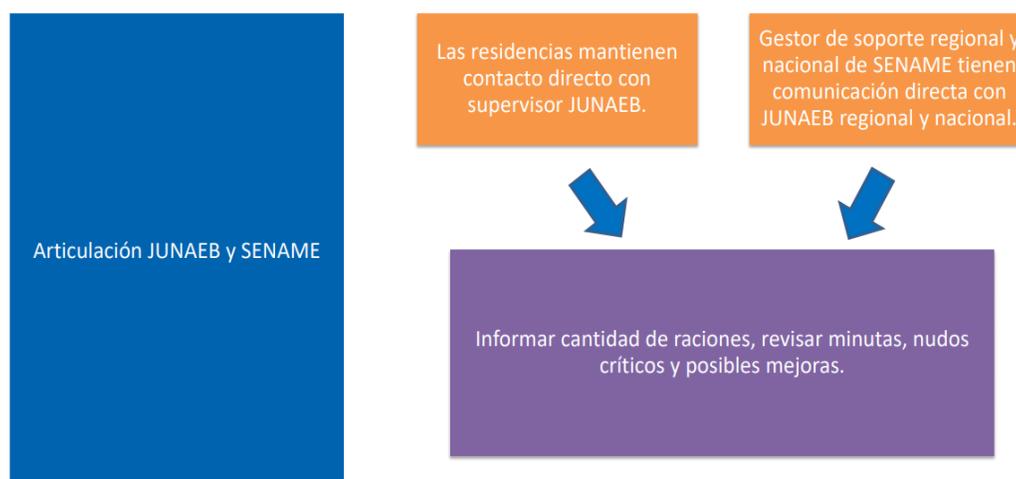
La articulación con las redes de protección del territorio es fundamental, tanto en salud como en educación, el niño debe ir al colegio del barrio, al consultorio o al hospital que le corresponde, debe ir a los talleres de recreación o deportivos de la municipalidad, debe ser recibido por sus pares, debe participar del coro o del grupo musical del sector, y eso lo han ido logrando, han tenido cierto rechazos con algunos vecinos, pero en general es por temor, cuando los empiezan a conocer se van sumando.

En ese contexto, nace el convenio Junaeb-Sename, en 2018, donde Junaeb entrega la alimentación para los niños, niñas y adolescentes, y también los funcionarios que cumplen turnos dentro de las residencias familiares.



Junaeb, en conjunto con el Sename, realiza supervisiones periódicas al servicio de alimentación. El contacto es permanente, porque la alimentación es fundamental. La hora de alimentación es parte de la terapia de los niños. O sea, no es que los niños vayan a comer y después vuelven a la residencia. El Sename también realiza la inducción y la capacitación para los manipuladores de alimentos que están dentro de las residencias, pero que pertenecen al mundo de la Junaeb. Esto ha permitido resolver los problemas que han surgido en conjunto.

La articulación de Junaeb y Sename se hace de la siguiente manera. Las residencias mantienen contacto directo entre el director de la residencia con los encargados de vida familiar. Cada residencia tiene un director. Los encargados de vida familiar son los jefes de las residencias durante 24 horas, porque funcionan con turnos, y después están las duplas sicosociales y los tutores diurnos y nocturnos.



Explicó que el director de la residencia y los encargados de vida familiar se contactan directamente con el supervisor de Junaeb de la región o de la comuna, donde está la residencia en particular. Adicionalmente, existe un gestor de soporte regional y nacional del Sename, que tiene comunicación directa con Junaeb regional y nacional. Inmediatamente, cuando se empieza a repetir un problema, se levanta y se organizan para solucionarlo.

Se revisa la cantidad de raciones, las minutas, y las han ido mejorando cuando la calidad de la minuta así lo requiere o cuando es necesario cambiar hábitos a los niños de una zona determinada. En el segundo semestre de 2019 en la Región Metropolitana se iniciaron reuniones nacionales para mejorar las minutas y siendo más flexible, porque se requiere cierta flexibilidad en las distintas residencias, ya que tienen alimentación completa.

Señaló que el número de residencias familiares que hay actualmente son las siguientes: en la Región Metropolitana, 5; en Valparaíso, 4, y en Aysén, 1. Calculó que a fines de 2020 y principios de 2021 van a ser cerca de 25 residencias familiares que van a estar con Junaeb.

Les dan las cuatro alimentaciones, desayuno, almuerzo, colación, once y comida, y adicionalmente mantienen ciertas cosas extra, que las hacen coordinadamente con ellos; por ejemplo, durante las festividades de Navidad, Año Nuevo y otras fechas se ponen de acuerdo para mejorar las minutas. También han logrado la posibilidad de minutas especiales para niños con patologías particulares que requieren alimentación especial.

Tampoco están ajenos a los problemas de obesidad, porque tratan con niños que tienen un daño enorme y, por lo tanto, son niños muy delicados de tratamiento. También tienen obesidad producto de la propia ansiedad que tienen los niños y adolescentes, así que hay ahí una gran tarea que realizar juntos.

Además, han logrado cambiar minutas con mejoras en calidad de los productos. Cuando creen que pueden mejorar la calidad lo solicitan, y lo han ido cambiando. También han diferenciado minutas por residencia. No puede ser estándar, porque son distintos los niños de segunda infancia que los adolescentes.

Hay ciertos productos de libre demanda, están intentando hacerlo con la fruta, que al principio no tuvo buena acogida, pero se dice que hay que hacer quince intentos para lograrlo. Y también hay una entrega oportuna de productos, porque al principio hubo ciertos problemas de ajuste.

Por otra parte, hizo presente que la selección de las manipuladoras de alimentos ha sido acorde con el modelo de residencias familiares. Para poder ser funcionario de las residencias familiares tienen que pasar por una evaluación sicosocial con las competencias básicas para trabajar con niños. Las manipuladoras que trabajan con ellos en Junaeb también pasan por la misma evaluación. Por lo tanto, hay personas que tienen capacidades de control de impulso, de empatía, o sea, que tienen ciertas habilidades para trabajar con niños con algunas dificultades de tratamiento.

Sostuvo que hasta el momento no han estado exentos de dificultades, pero han estado muy encima, tanto con la supervisión regional como con la nacional, así como con la directa con los supervisores, y han ido mejorando permanentemente.

En términos de volumen, no son comparables a Junji, cuyo volumen es muchísimo más grande. Lo que sí tienen es una alianza con salud y con educación para que el tema funcione y para que el Sename se concentre en la atención terapéutica sicosocial de estos niños, que requieren tener una oportunidad en la sociedad.

Consultada, expresó que es una gran aspiración llegar a una alimentación con una minuta niño a niño, que no existe hoy día. Los cambios que están impulsando, de pasar de minutas diferenciadas por cada una de las residencias, que son grupos más chicos, particular, y que tengan flexibilidad y cierta alimentación distinta, en algunos casos ha sido un tremendo logro en este año que llevan trabajando.

Clarificó que no está considerada todavía la conducta, pero están considerados aquellos niños y jóvenes que tienen indicaciones médicas, en el caso que tengan que tener algunas enfermedades en particular, tales como la obesidad, la diabetes, etcétera. Pero la mayoría de los niños tiene problemas de conducta o de salud mental. Tienen una prevalencia en salud mental altísima de niños que vienen con trauma o que tienen algunas patologías de salud mental a la base, que hace que su comportamiento sea especial y, por lo tanto, no es con el azúcar ni con el dulce que los van a tranquilizar.

Cuando empezaron a trabajar en el sistema, las principales dificultades con las que se encontraron fue la mala calidad en ciertos productos, lo que se ha ido mejorando notoriamente en el año. Por ejemplo, en cuatro residencias de la Región de Valparaíso pasan de críticas grandes a considerar que tienen

una buena alimentación en cuanto a raciones y en cuanto a calidad, pero todavía no están todos esos elementos incorporados en el Plan de Intervención Individual de cada uno de los niños.

*9. La Apoderada de la Escuela Provincia de Arauco de Cerro Navia, señora Chantal Gutiérrez Espinoza.*

La señora **Gutiérrez** asistió a la sesión 12<sup>a</sup>. Manifestó que pertenece a la comisión de centros de padres y apoderados de la comuna de Cerro Navia, y como representante de su colegio pertenece al Frente Ciudadano contra el Hambre y la Malnutrición, donde trabaja con la diputada Girardi, entre otros personeros.

Explicó que como comisión han hecho un levantamiento de información con respecto a los colegios públicos y los jardines infantiles de la comuna de Cerro Navia, que es bastante vulnerable. Se han dado cuenta *in situ* de las distintas falencias que hay respecto a la alimentación. En los 22 colegios hay diversidad de niños. Entonces, cuando se habla de alimentación no se sabe cuál es la alimentación sana ni de qué se trata.

Hay niños celíacos, otros con alergias alimentarias. Además existe un colegio especial donde hay niños que se alimentan por sonda, y esa alimentación no es generada por el colegio. Tiene que ir el apoderado. En una escuela especial, la infraestructura es bastante decadente, con rampas de madera para los niños con silla de ruedas, donde hay un ascensor que no funciona, el casino está en pésimas condiciones.

Lo que más preocupa es que no hay una fiscalización de parte de la Junaeb o del Ministerio de Educación que dé respuesta a sus dudas. Por ejemplo, los alimentos en los 22 colegios no llegan a todos por igual. Hay colegios donde los alimentos llegan procesados, es llegar y calentarlos, y colegios donde la manipuladora tiene que procesar el alimento.

No se sabe qué tipo de carne es la que viene envasada. Si es carne, si es sucedáneo de carne, cuánto nivel de sodio contiene. Por lo tanto, es una duda constante que existe. Otra dificultad es el incentivo para tomar agua. Por ejemplo, en los colegios es muy problemático para los profesores que los niños consuman el agua que corresponde, porque les interrumpe la clase para ir al baño.

Además se han dado cuenta, en la fiscalización que han hecho, que solamente cuando llega alguna entidad de la Junaeb a los niños se les entrega su almuerzo con ensalada, postre y un vaso de agua. Cuando no hay supervisión, con suerte reciben el almuerzo y un postre, el que es bastante deficiente porque generalmente les dan manzana, pera o naranja de mala calidad. Las peras son tan duras que nadie se las come y los niños las utilizan para jugar.

Como centro de padres se les impide conocer el tipo de alimento que llega, la cantidad que llega y qué se hace con los residuos de los alimentos. Han constatado que si hay alimentación para un curso de 20 niños, y van 10 a almorzar, en algunos colegios se sirve el almuerzo solo para esos 10. Lo que sobra, en algunos colegios los rematan en los niños que tienen prioridad; en otros se los llevan las manipuladoras de alimentos o personas del mismo establecimiento, cosa que no corresponde. En muy pocos colegios llega la empresa concesionada a retirar el producto.

Otra cosa de la que se han dado cuenta *in situ* es que los niños, por su jornada extensa, que generalmente es hasta las tres y media o cuatro de la tarde, reciben desayuno, almuerzo y una tercera colación, que generalmente es un jugo con una galleta de avena o un cereal, y muy pocas veces un mix de maní con pasas, chiquitito. Lamentablemente, esta tercera colación en algunos colegios es inexistente, o bien se la entregan a la mitad de los niños el viernes. No se les entrega a diario.

También se han dado cuenta de que el desayuno generalmente es una leche con un pan. Nadie se come esos panes, los que quedan dando vueltas y terminan botados en la basura, porque no es atractivo para los niños comerse un pan desabrido, como dicen ellos. Al final, como niños se ponen a jugar con las cosas y no se las comen, lo que es lamentable.

Si como papás y como mamás se preocupan de mantener su trabajo para sustentar una buena alimentación para sus hijos, quieren de parte de la Junaeb y del Mineduc que también se produzca lo mismo.

Hay colegios en que el comedor de los niños está al frente del alcantarillado y los niños están almorzando con olor a cloaca, lo que es inconcebible e indigno para los niños. Lamentablemente, son focos infecciosos, que nadie nota ni fiscaliza, nadie se da cuenta.

Sostuvo que necesitan, como padres y apoderados, que se les entregue ese tipo de respuestas, que haya una mayor fiscalización a las manipuladoras de alimentos y a las concesionarias de los alimentos.

Muchos niños tienen requerimientos especiales, no todos son niños sanos. Los niños diabéticos no tienen una alimentación especial, tampoco los celíacos ni los que tienen alergias alimentarias. Para los niños con intolerancia a la lactosa se pide un certificado médico para no entregarles leche, es decir, ni siquiera hay una leche sin lactosa.

Entonces, se preguntan dónde llegan todos estos productos, porque en el papel, supuestamente, debiese haber una alimentación para todos los requerimientos especiales de los niños, pero en el lugar es inexistente.

Todo este tipo de problemáticas, sumado a la mala infraestructura de los colegios, el abandono en el que están. Hay colegios con más de 20 años que ni siquiera se han podido pintar, colegios en que el comedor de los niños, aparte de estar al frente de los baños, está comido por termitas, con un suelo disparejo, con asientos que son bancas de madera. O sea, no hay ninguna comodidad. Los niños no almuerzan así en sus casas. Como apoderados esperan que en el colegio tengan el mismo calor de hogar que en su casa, y en este minuto no lo están teniendo, lo que es una voz de alerta para todos.

Agradeció la invitación, porque como padres y apoderados son los primeros fiscalizadores de los colegios, tanto en el nivel educacional, de convivencia, sobre todo de la alimentación, porque se han dado cuenta de que los niños están muy mal alimentados, muy gorditos o muy delgaditos.

Por otra parte, consideró que la Junaeb debiera implementar un taller para los papás, con el fin de que aprendan qué es alimentación saludable, qué pueden hacer en su casa, cómo se puede conseguir una alimentación sana y equilibrada sin gastar demasiada plata. En este levantamiento de información se han encontrado con preescolares que no saben qué es una betarraga, no saben qué es una berenjena, no las conocen físicamente, saben el nombre,

pero no de qué color son, cómo se pueden comer. Entonces, se debe educar al adulto y reencantar al niño.

Consultada, expresó que la calidad de los alimentos es inexistente. Luego de hacer una revisión de los productos, aparte ser de mala calidad, no han obtenido información sobre cómo llegaron, cómo los compraron, quiénes son los concesionarios, de manera de hacer un chequeo desde la compra hasta el comedor de sus hijos.

Reiteró que no existe calidad en los alimentos. Por ejemplo, el aceite es de aquellos más baratos, el más malo, se puede decir; lo mismo los fideos, el arroz. Muchos niños dejan los fideos, porque no son de un color agradable a la vista; realmente son casi de color tierra, y no es que sean integrales. Entonces, hay fideos de mala calidad; aceite, el más malo, y las frutas y verduras que no llegan en óptimas condiciones.

Los niños han recibido manzanas que vienen con gusanos; las peras, sirven como piedras; la naranja, es lo que llega un poquito de mejor calidad: un buen porte, un bonito color. También han notado que cuando llega a haber un postre rico, que es, más o menos, una vez al mes, cuando les dan piñas en conserva, los niños, por preferencia, asisten todos al almuerzo; lo mismo, cuando hay plátano.

Respecto del estado de las bodegas, a los apoderados se les impide el acceso; han querido revisarlas, pero les dicen que no, porque son apoderados nada más. Les explican que, como apoderados, son el ente preciso para saber cómo están alimentando a sus hijos; cómo están las bodegas en dónde se almacena la comida; qué hacen con los restos de comida, porque también han encontrado, cuando van a la feria, que se están vendiendo los productos que llegan a los colegios; es más, algunos tienen hasta la etiqueta de la Junaeb. Piensan que debe ser lo que queda en el colegio y que se lo llevan las manipuladoras o la gente que trabaja en el colegio, pero no lo saben, porque no tienen acceso a ese tipo de información.

Acerca de la fiscalización, relató que generalmente es una vez al mes o una vez cada dos meses. Concorre un fiscalizador de la Junaeb, y ese día los niños saben que van a almorzar y que van a tener agua. Solamente ese día. Ellos no tienen acceso al comedor para saber qué van a almorzar.

De los cinco días de la semana, el lunes comen arroz; el martes, fideos; el miércoles, arroz; el jueves, fideos y el viernes, charquicán, como gran cosa, en circunstancias de que la sociedad que presenta altos niveles de gordura en sus niños; es más, hay niños hipertensos con 10 años de edad; existen niños preescolares propensos a diabetes.

Un estudio indica que en los colegios prioritarios, 57 % de los niños entre 6 años y 12 años tiene hígado graso, y quién sabe qué tipo de enfermedades va a tener en el futuro. Si los llenan de carbohidratos y de alimentos de mala calidad, qué se puede esperar para su salud futura.

Explicó que la minuta de alimentación no se difunde. Han pedido a los colegios que en las reuniones de apoderados se les presente a los papás la minuta del mes o, por último, si es mucho trabajo, que a la entrada de los comedores, los niños y los apoderados tengan acceso a saber qué es lo que van a comer.

Un punto súper importante, se han dado cuenta de que, gracias a estas carnes que no son carnes, porque no se sabe si se trata de sucedáneos o de carne real, que viene con preservantes, con altos niveles de sodio, cuando las sopas o el arroz se preparan con ellas, quedan muy oscuros. Los niños han denominado a ese día, el día del “almuerzo misterioso”, porque no saben lo que están comiendo.

Entonces, al principio se lo toman a la risa, pero después se preocupan, porque sus hijos no saben lo que están comiendo. Ellos tampoco tienen acceso a saber, porque cuando empiezan a investigar el tipo de carne, le quitan el rótulo a los envases; entonces, tampoco tienen acceso a la tabla nutricional de ese alimento.

Han detectado lo de los almuerzos haciendo un testeo con los niños, preguntándoles qué habían almorzado ese día; qué almorzaron ayer; cuál fue la minuta. Pero también se hace un testeo con las mamás. A ellos, como comisión de Centro de Padres les llegan los reclamos de las mamás, de distinta índole. Ahora último llegó uno muy importante en relación con la alimentación que se da en el único colegio especial de la comuna, porque como los niños no saben con qué se están alimentando, las mamás les llevan colación de la casa.

Presentaron un escrito al director del colegio con las falencias que tiene el comedor, consultando quién es el concesionario; a quién se le puede hacer el reclamo directo en la Junaeb y, simplemente, no obtienen respuestas, porque, lamentablemente, para la Junaeb, para el Mineduc y para el resto de las personas, solo son los papás; sin embargo, ellos, como comisión, son bastante importantes, porque es la salud y la vida de sus hijos y, al fin y al cabo, del futuro del país, porque ahora son niños, pero después van a ser adultos y va a existir una población más enferma de lo que ya está.

*10. El Director de la Empresa Merkén SPA, señor Fernando Valenzuela Goudie.*

El señor **Valenzuela** asistió a la sesión 12ª, acompañado del asesor en temas jurídicos y gestión de cumplimiento, señor Juan Francisco Varela, y la nutricionista y Subgerente Técnica, señora Verónica Romo.

Explicó que el Grupo Delibest está compuesto por cuatro compañías que operan en el sistema. Empezaron con el Consorcio Merkén SPA, con una adjudicación en la Región de Coquimbo y parte de la Región de Valparaíso. Hoy entregan 1.200.000 raciones en todo el país, que es prácticamente el 28% de la alimentación del programa total.

En Uruguay la compañía tiene un servicio de más de 30 años de experiencia. Estudiaron la posibilidad de integrarse al programa de alimentación en Chile y se dieron cuenta de que había mucho que sumar en términos de que el programa de alimentación, pensando que se podía hacer un aporte importante y, de hecho, manifestó su orgulloso por el aporte efectuado, en términos de resultados de aceptabilidad.

El foco de su participación es una alimentación rica y saludable. La idea es que los niños pudieran comer y les gustara la comida, porque había comida que los niños no identificaban y terminaba botándose. Para garantizar la aceptabilidad, se incorporaron chefs al programa, lo que se ha ido generalizando. Se están haciendo programas de alimentación donde un *chef*

participa en los programas de generación de minutas que después de proponen. Sostuvo que el chef ha hecho un aporte importantísimo en que los niños coman la comida.

Explicó que la minuta se entrega un mes antes, se estudia, se acepta, son minutas que están con todos ingredientes que la Junaeb ha planteado y, efectivamente, es una minuta que está estudiada y que está formalmente preparada.

También se aumentó la remuneración de las manipuladoras y se dio la gratificación garantizada, un tema que venía pendiente desde hace tiempo. Desde la primera licitación ya se estaba pagando una mayor remuneración, en búsqueda de una remuneración ética a las manipuladoras que son las más importantes dentro del programa de alimentación. Además fueron los primeros en proveer la gratificación garantizada, que luego se ha ido generalizando como un tema estable dentro del plan de salarios de las manipuladoras.

En la última licitación que participaron, dieron precios competitivos, lo que fue de una importancia crítica para el resultado de la licitación de ese año. Se adjudicaron una gran cantidad de raciones, básicamente, porque dieron un precio competitivo y, después, entregaron la gratificación garantizada que daba más puntaje y que les dio la adjudicación que lograron ese año.

Después, han ido desarrollando el trabajo con proveedores locales, de modo de llegar con productos frescos, más de la zona, con lo que se ha ido obteniendo un resultado importante.

En el informe de la Contraloría y en el reportaje de TVN, la empresa Merkén fue aludida en ese muestreo. Durante ese período, estaban en la etapa de marcha blanca, implementando un programa bastante extenso. Dentro de esta marcha blanca, por supuesto hubo situaciones que fueron corregidas. Todas las observaciones fueron cumplidas y solucionadas antes que terminara el informe de la Contraloría.

Entonces, actualmente están en un proceso de mejora continua, desarrollando las capacitaciones con otro enfoque y han hecho un aporte importante a la mejora de la alimentación de los niños. Es cierto que la infraestructura de los colegios no es la mejor, pero eso no es resorte de ellos. Ellos trabajan sobre la base de lo que tienen disponible y mejoran lo que pueden hacer, dentro de sus posibilidades.

El año 2019, Fedir, una de las compañías que tiene prácticamente 900.000 raciones de 1.200.000 raciones de todas las empresas del grupo, está con un 2% de incumplimiento, refieren a una fiscalización, la fiscalización declara un incumplimiento. Desde el 2018, han visto una evolución de incumplimientos de su parte que ha ido de más a mejor, y es un asunto que requiere un montón de trabajo. Hay que tener un mínimo de 80% de cumplimiento en todos los elementos y esos son, más menos, los promedios que se están dando ahora, en el 2019.

En cuanto a los desafíos del futuro de la industria, especialmente consiste en la comida más sana, porque existe un problema de obesidad. Hay un trabajo que la Junaeb está haciendo para buscar mejorar las minutas, de modo que los niños tengan los ingredientes adecuados. Controlar la obesidad va a ser el próximo paso.

La empresa entró a desarrollar la comida preelaborada, es decir, se llega con las papas peladas y partidas para que la manipuladora tenga menos trabajo en el proceso de elaboración. Ella va aprendiendo a cocinar con productos semielaborados para llegar y mezclar, lo cual permite una comida fresca que los niños comen. La aceptabilidad ha ido aumentando en forma dramática, por lo tanto hay un logro en ese sentido.

Ahora bien, hay cosas importantes que corregir en los colegios y en la infraestructura de las bodegas de los sostenedores, sin duda. Ese es un punto importantísimo. Hay que pensar cómo corregir ese problema a futuro, porque hay que preocuparse de lo que está ocurriendo en los colegios.

Independientemente de lo que pueda hacer un proveedor del programa, debe sujetarse a lo que la Junaeb prepara como minutas después de estudiarlas, en base a las sugerencias que hacen los proveedores. Se proveen alternativas que los niños van a comer y que están dentro de las características de nutrientes que ellos necesitan y que están dentro del control de obesidad.

La Junaeb lo aprueba, se declara lo que van a comer en los próximos 30 días, y esa minuta hay que cumplirla. Entonces, ese proceso tiene una fiscalización, y de ahí vienen los incumplimientos. Después hay que revisar si el incumplimiento es real, y si es parcial o total.

El próximo paso es llevar a los niños hacia donde han tenido un resultado importante: los *salad bar* generalizados. En el *salad bar* el niño ha ido incorporando un montón de productos frescos en su alimentación, que son indispensables. De este modo el niño puede elegir la ensalada que quiere comer. Eso hay que generalizarlo de modo que el niño tenga acceso y también hay que darle la oportunidad de que elija lo que le gusta, pero cumpliendo la minuta base.

Sostuvo que desde que entraron al sistema en 2015, hasta hoy, el programa de alimentación de la Junaeb ha ido evolucionando en plan positivo y en forma drástica.

Otro tema importante es enseñar a los niños a alimentarse mejor en sus hogares. Hay que preocuparse de la educación de los niños y de la familia para asegurar que reciban la alimentación adecuada. Es fundamental enseñarles a alimentarse mejor en sus hogares para la batalla contra la obesidad. Explicó que han desarrollado un Programa de Educación Alimentaria muy interesante.

Consultado, explicó en materia de cobertura que el Programa de Alimentación Escolar se está dando al 60% de los niños más vulnerables. O sea, el 60% de los niños tiene acceso a la alimentación entregada por el fisco dentro de los colegios, pero hay un montón de niños que quedan fuera. Incluso hay casos en que de dos hermanos, uno solo de ellos califica para recibir la alimentación escolar.

Destacó que lo que han hecho es generar competitividad. Cuando llegaron a Chile no había ninguna compañía internacional operando en el sistema. Todas las compañías eran locales y con un sistema bastante difícil de penetrar. Se adjudicaron una licitación con un montón de dificultades y echaron a andar un programa que fue exitoso. Todos los índices fueron mejorando y terminaron el primer contrato con los mejores índices de la industria. Efectivamente, por precio y por la gratificación garantizada que dieron.

La gratificación garantizada consiste en entregar una gratificación al empleado que no tiene relación con el resultado de la compañía, lo que asegura prácticamente 120.000 pesos adicionales a los empleados que la reciben en forma mensual. Consecuentemente, se produce un salto importante en el ingreso de esa gente y la motivación que tienen las manipuladoras para hacer bien su trabajo es mucho más importante.

En suma, su aporte a la industria ha sido conflictivo, porque han entrado con una compañía extranjera que ha venido a sumar al programa. Han tenido un montón de dificultades para normalizar la operación. Sin embargo, su aporte a la industria ha sido positivo, y ha mejorado año a año. Desde que partieron en este tema ha habido un cambio radical, importante, y todas estas cosas sirven, porque todo va sumando.

Estimó que el análisis que está haciendo la Comisión Investigadora se traducirá en que se produzcan mejores programas. Además, es necesario hacer una ley básica para que no existan las variaciones que se producen año a año, y seguir reglas del juego limpias y claras desde un origen, que permitirá una licitación basada en un elemento sólido, lo que permitirá tener resultados mucho mejores y mejor control.

Respecto de las compras locales, sostuvo que efectivamente lo han puesto en el programa. En grandes cifras, están trabajando 3.000 millones de pesos en compras locales que han ido desarrollando. Merkén Spa debe ser la que tiene mayor desarrollo en compras locales respecto de las demás compañías que están en el programa.

La mayoría de las compras locales son asociadas a productos frescos que están desarrollando con Indap y con la gente de las mismas zonas, que corresponde a un trabajo zonal que están llevando a cabo.

Clarificó que no le consta que hubiera un cártel, pero la verdad es que había un grupo de empresas locales importantes que se adjudicaban las licitaciones, una tras otra. Ellos llegaron en un momento determinado en que hubo un problema, y empezaron a investigar. Aparecieron una serie de dificultades de probidad de por medio.

Explicó que una decisión estratégica fue incrementar el salario de las manipuladoras con la gratificación garantizada, porque eso, más los bonos, las puso con un 40% por encima de los valores de ingresos que tenían anteriormente. Eso fue un avance importantísimo para la industria, a pesar de que achica los márgenes, pero existe un resultado mucho más óptimo como compañía y como resultado para la industria.

Reiteró que hay que preocuparse de los niños y de la industria: que los niños no sigan engordando, que los niños reciban una alimentación adecuada, que los colegios sean adecuados y tengan la infraestructura para recibir la gente.

Ellos implementaron un sistema mixto, que es un sistema donde pueden llegar con los productos preelaborados para cocinar comida rica. Terminaron con el sistema *Cooke and Chill*, porque los niños no sabían lo que comían, lo que recibían ahí lo dejaban y se votaba el 50% de lo que llegaba. Se gastaban millones y se botaban millones, pero la aceptabilidad ha subido arriba del 90%.

La señora Verónica **Romo** se refirió al desafío a futuro de aumentar la cobertura del programa de educación alimentaria. Dicho programa busca

promocionar los hábitos saludables en los escolares, enfocado en la alimentación consciente y disminución del sedentarismo.

Este programa consiste en gestionar dos actividades mensuales en los establecimientos, en donde participan tanto los beneficiarios como los apoderados y docentes. A través de ellos se busca promover los objetivos antes mencionados y prevenir los malos indicadores que existen por mal nutrición por exceso en Chile.

Algunas de las actividades que efectúan consisten en educar sobre el etiquetado nutricional, porque los escolares muchas veces desconocen cómo se lee o la importancia que tienen los ingredientes. Por ejemplo, es súper importante saber que los ingredientes siempre van de mayor a menor y eso es algo que muchas veces desconocen los mismos beneficiarios como también los apoderados. Otra actividad que ha causado gran alegría en los niños es el huerto saludable, a partir del cual se plantan semillas de distintos vegetales.

Las porciones y raciones también son fundamentales, porque sirven para educar a los estudiantes. Es sabido que en Chile las porciones alimentarias están en exceso. Es relevante que los niños partan conociéndolas desde una primera etapa. También los factores de higiene son importantes en el momento de la alimentación. Es una actividad que se ha trabajado con los apoderados y docentes.

En cuanto a las colaciones saludables, han trabajado con varios colegios para que se dicte una minuta de colación saludable, sobre todo para tenerlo en *pack* con los quioscos saludables que hay en los establecimientos. Al respecto, quieren proponer que se aumente esa cobertura, ya que la educación alimentaria es súper importante.

Destacó que cuentan con un equipo de nutricionistas que conforman el departamento técnico de la empresa. Ellas gestionan la minuta a través de una dieta equilibrada, cumpliendo con los macro y los micronutrientes necesarios para el crecimiento y desarrollo de los niños, porque están en una etapa donde necesitan todos los nutrientes, que son fundamentales.

Por otra parte, se encuentran desarrollando iniciativas de preparaciones saludables, que están a cargo de los chef, quienes buscan que tengan la aceptabilidad de los niños.

También observó que trabajan con productos sin sellos, por lo que se rigen por ley. Asimismo, tienen actividades que enseñan sobre el consumo de azúcar y el consumo de alimentos altos en sodio. La idea es educar a los niños para que también consuman productos nutricionalmente adecuados fuera del colegio.

El señor **Varela** destacó que todas y cada una de las observaciones del informe de Contraloría fueron respuestas por escrito por la compañía, con una presentación a Contraloría con la solución de cumplimiento de cada una de ellas.

En particular, respecto de las boletas de garantía, explicó que, al día de hoy la empresa tiene vigentes todas y cada una de las boletas que establecen las bases, porque si no estuviesen al día serían cobradas, cosa que no ha ocurrido. Es importante agregar que hay una licitación de 2015 respecto de la cual los contratos hoy no están vigentes, que la compañía operó en su oportunidad, que incluso han extendido las boletas de garantía por sobre los

períodos de garantías del contrato, es decir, no solo están vigentes las boletas de garantía que el contrato exige, sino que también aquellas que están fuera de los períodos contractuales.

Respecto de las multas vigentes, hoy la empresa no tiene ninguna multa cursada no pagada. Hay algunas multas bastante menores, que llegaron de la licitación de 2015, que es respecto de la cual tienen las boletas de garantía extendida, cuyos montos fueron pagados ya hace meses y hoy no tienen deudas pendientes.

Sostuvo que hay un problema y una confusión respecto de las multas, e incumplimientos. El sistema de gestión contractual existente de la Junaeb para con sus prestadores es a través de unas actas de inspección, que en su gran mayoría se levantan ciertas observaciones a la operación que tienen períodos de subsanación e incluso algunos que no proceden del todo. Entonces, mal se les puede llamar "multa".

Incluso el informe de Contraloría se refiere a estas multas, que no son tales, sino que son ciertas observaciones que inician un proceso de gestión contractual, que podría derivar en cursar multas. En concreto respecto de multas cursadas no pagadas vigentes por la compañía el monto es cero.

En cuanto al porcentaje total de compras locales proyectadas para el 2019, es de un 5%. El problema de las compras locales es la acreditación, porque para que Junaeb identifique qué porcentaje de las compras de la compañía son locales, deben tener algún sistema de denominación de origen, que es algo que se está trabajando en conjunto con Indap, porque si se compra a una feria local las verduras, no hay cómo acreditar que esas verduras fueron producidas en la zona.

Planteó que esa trazabilidad es algo en lo que están trabajando, y se han juntado con representantes del ministerio, porque para ellos es una obligación contractual el tener un porcentaje de cumplimiento de compras locales. Por tanto, son los mayores interesados en poder acreditarlo. Por ejemplo, el pan tiene la ventaja de que es más fácil acreditarlo porque es hecho en la panadería local, pero hay muchas otras compras locales que son muy complejas de acreditar su trazabilidad.

La marcha blanca del grupo en la licitación de 2018, que es lo que motiva esta comisión, que es el informe de Contraloría, se inicia en marzo de 2018. Es más, el período de fiscalización de Contraloría fue entre marzo y octubre, lo que coincide con el período de marcha blanca del grupo.

Subrayó que la Contraloría no fue a ningún colegio a fiscalizar las bodegas. Fue a algunos jardines infantiles y a algunas bodegas centralizadas, y los productos en mal estado que determinó la Contraloría, tal como se contestó por escrito, son fotos de productos identificados como el grupo defectuoso, que nunca llegaron a servirse a ningún niño.

Consultado, clarificó que no existe ninguna empresa relacionada al grupo que preste servicios de forma indirecta o directa a las empresas del grupo. Todas las empresas mencionadas son operadoras del sistema. No existen empresas contratistas adicionales que no sean operadoras al sistema.

Respecto de si hay cumplimiento o alguna normativa al respecto, destacó que uno de los antecedentes necesarios para postular a la licitación, y ser adjudicado, es hacer una declaración de las empresas relacionadas. Esta

maña fue puesta a disposición de la Junaeb, fue informada como tal. Ese precisamente fue uno de los problemas de la licitación en la que no participaron.

Incluso, esto fue objeto de una fiscalización previa por parte de la Contraloría, que tomó razón de la licitación en la que están participando, por lo que fue absolutamente transparente.

En cuanto a las gratificaciones de las manipuladoras, explicó que la ley establece dos sistemas de gratificación a los empleados. Una, la gratificación garantizada; otra, un porcentaje respecto de las utilidades potenciales que puede tener la compañía.

Uno de los problemas del porcentaje de utilidades no es necesariamente el monto, sino que existen muchas estructuras que lo que hacen es evitar que las compañías tengan utilidades, para los efectos de evitarse el pago de la gratificación a sus empleados.

La compañía, como una decisión corporativa, optó por el mecanismo de la gratificación garantizada, lo que fue bien innovador en el sistema, porque tenía una puntuación distinta dentro de las bases de licitación. Esto significa que todas y cada una de las manipuladoras que operan en el sistema son contratadas por la empresa que opera el contrato, es decir, no hay una estructura de subcontratación interna. Y aun cuando la hubiera, las manipuladoras tendrían su remuneración con la gratificación garantizada.

Este tema fue tan disruptivo en el sistema que actualmente la Ley de Presupuestos incorporó una glosa presupuestaria para entregar un beneficio a aquellas manipuladoras del sistema de la Junaeb que no cuenten con un beneficio que ellos como empresa entregan voluntariamente a sus colaboradoras.

Entonces, fue una decisión corporativa para tratar de ganar la licitación, y dio resultado. Esa es una de las principales razones por las cuales se adjudicaron la cantidad de raciones que tienen, y además están muy orgullosos de ello.

En cuanto al porcentaje de compras locales, reiteró que existe un problema de acreditación. Pero, además, una de las principales operaciones que tiene el grupo es las Regiones Metropolitana y de Valparaíso, que no son especialmente productoras de hortalizas. Eso no quiere decir que no se entreguen estos productos, pero evidentemente en la compra de hortalizas, la región no es la misma que aquella en la cual se entrega, porque tiene una lógica de logística y operación que no permite que sea local.

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

##### **A. CONCLUSIONES.**

Ya expuestos los antecedentes que la Comisión Investigadora ha recogido en sus sesiones, este acápite presenta sus conclusiones respecto de las actuaciones de los organismos públicos analizados.

##### **1. Conclusiones respecto de Junaeb.**

a) Uno de los principales objetivos de la Junaeb debería ser entregar a los niños de Chile una alimentación saludable, para así contribuir a que niños,

niñas y adolescentes tengan una buena salud. En Chile, existe un problema grave y urgente, en cuanto a la salud de la población y las enfermedades asociadas a una mala alimentación, entre las que se destacan la diabetes, la obesidad, los infartos y la hipertensión, entre otras.

El modelo actual de Junaeb es un modelo de negocios en el que las empresas que participan en las licitaciones maximizan los beneficios disminuyendo los costos. Este modelo presenta una serie de problemáticas, tales como que la entrega de alimentación se basa en distintas y variadas licitaciones que van cambiando cada cierto tiempo: uno, dos o tres años dependiendo de las bases de licitación. El objetivo de las empresas es obtener la mayor cantidad de utilidades, algunas de ellas abaratan los costos, en perjuicio de la alimentación de los niños. Ahora bien, mientras existan entidades con fines de lucro vinculadas a la entrega de alimentación de los niños, no se puede obtener la calidad de alimentación que se requiere. Lo anterior, va claramente en desmedro de la calidad final de los alimentos que reciben niños, niñas y adolescentes en sus escuelas, vulnerando los derechos de aquellos que tienen relación con Junaeb.

Este modelo ha demostrado estar obsoleto, pues el informe de la “Comisión Especial Investigadora de eventuales irregularidades ocurridas en Junaeb, durante los años 2014 al 2015, con ocasión de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar en distintas regiones del país.”, tuvo por resultados las mismas conclusiones que en esta instancia se presentan. En dicha Comisión, ya se reconocían irregularidades en la ejecución del PAE, la debilidad institucional y la falta del rol fiscalizador; estas conclusiones se han repetido en esta Comisión Especial Investigadora y se ha demostrado que no se han producido los cambios recomendados en 2016.

La señora Chantal Gutiérrez, apoderada de un estudiante de la Escuela Provincia de Arauco de Cerro Navia, expuso que las minutas declaradas por Junaeb con variedad de alimentos no corresponden a la realidad. En el caso de su hijo, siempre le entregaban papas y fideos de distintas maneras durante la semana, describe “el lunes comen arroz; el martes, fideos; el miércoles, arroz; el jueves, fideos y el viernes, charquicán, como gran cosa.” Además, señaló que los productos utilizados para la elaboración de los alimentos que se les entrega a los niños son de mala calidad y de un aspecto desagradable, generando rechazo en los estudiantes y provocando que no coman los alimentos entregados por Junaeb.

b) Existe debilidad institucional, expresada en una asimetría entre la institución y las empresas que prestan servicios, en el sentido de que se cuenta con pocos recursos humanos para la gran cantidad de recursos que se utilizan en los programas de alimentación, los cuales ascienden a más de 600.000 millones de pesos, lo cual representa aproximadamente el 60% del presupuesto anual de Junaeb, la cual cuenta con un presupuesto de más de un billón de pesos. Esta institución cuenta, en términos de funcionarios, con 838 a contrata, 63 a honorarios y 49 de planta. Aquellos funcionarios que están dedicados al Programa de Alimentación Escolar son 171, de los cuales 13 son de planta. Ese personal básicamente corresponde a los supervisores y profesionales técnicos encargados de ejecutar el programa. Esta asimetría se expresa en la falta de recursos humanos y tecnológicos para la supervisión y fiscalización de la ejecución de los programas de alimentación.

Claramente, existe una debilidad institucional, tal como quedó demostrado en la presentación del Director, señor Jaime Tohá, quien señaló que en la Región de Arica hay 3 supervisores para 95 establecimientos; en la Región Metropolitana, 5 supervisores para 1.591 establecimientos, y en Valparaíso, 16 supervisores para 792 establecimientos. Evidentemente, no existe una correlación lógica entre el número de supervisores y el número de establecimientos a supervisar. Cabe señalar que a nivel país, hay 107 supervisores para 8.511 establecimientos, siendo totalmente insuficiente el número de supervisores. Se demuestra la insostenibilidad de este modelo de fiscalización, dada la asimetría entre la cantidad de supervisores y de establecimientos a nivel nacional, lo que evidencia un sistema que no controla de una manera eficiente y adecuada la calidad final de alimentos que requieren los niños.

c) Las normas que regulan el Programa de Alimentación Escolar (PAE) son dejadas únicamente a las bases de licitación. En este sentido, se carece de una norma de rango legal o reglamentario, dejando espacio a una gran discrecionalidad por parte de la administración de Junaeb para determinar cómo se lleva a la práctica ese programa. Esta debilidad normativa se expresa en que no existe regulación legal sobre el PAE. Esta discrecionalidad es tal que permite que, año a año, cambien las bases de licitación y, por lo tanto, existan niños atendidos de distinta forma, pues hay tres contratos vigentes operando en paralelo, con tres tipos de exigencias diferentes a las empresas que operan simultáneamente. Esto último fue afirmado por la Presidenta Nacional de la asociación de funcionarios de Junaeb (Afaeb), señora Carolina Pizarro Donoso, quien señalaba que existía una gran preocupación por este fenómeno.

d) Existen complicaciones en el trato de Junaeb con las empresas que participan de las licitaciones relacionadas al Programa de Alimentación Escolar, pues es difícil para Junaeb comprobar de forma certera la información financiera que estas empresas presentan en las licitaciones, que no demuestran de forma fehaciente la sanidad de sus finanzas, poniendo en riesgo la ejecución de lo contratado. Para ejemplificar esto es válido analizar la relación entre algunas empresas, por ejemplo, Saludable SpA, Alimentaciones Internacionales S.A., Fedir Chile S.A. y Consorcio Merkén SpA. Todas ellas son empresas de gran tamaño que compiten en licitaciones de Junaeb, sin embargo pertenecen a la firma uruguaya DeliBest Agencia Chile.

Bajo esta relación, podría existir sanidad financiera en alguna de estas empresas mientras que en otras se podría tener la situación contraria, lo cual sería engañoso para Junaeb, pues todas ellas están conectadas. De hecho existen antecedentes que el mismo Director de Junaeb, señor Jaime Tohá, reconoce en la sesión celebrada el 30 de septiembre de 2019, donde expresa que “Hemos tenido en el pasado algunos incidentes que han afectado la operación del programa, a través de empresas insolventes o que han quebrado, lo que genera una dificultad operacional no menor de reemplazo de una empresa por otra, en cuanto a que los niños pueden quedar una cantidad de días sin alimentos”. Esto último hace patente la necesidad de tener herramientas normativas que permitan determinar la capacidad de las empresas proveedoras de servicios de cumplir con estos.

e) Gran parte de los problemas del PAE tienen relación con la falta de inversión histórica en infraestructura de las cocinas de las escuelas. El costo de revertir esta situación es enorme para el Estado. Y las empresas no asumen el gasto porque no alcanzan a amortizar la inversión con solo 3 años de operación. Las empresas podrían cumplir un rol preponderante en esta inversión solo si las licitaciones fuesen adjudicadas por 5 años o más.

f) En cuanto a las multas, las empresas que han incumplido contratos en lo que respecta a infraestructura, equipamiento, mantención y transporte de alimentos han sido multadas en un proceso sancionatorio que establece multas de acuerdo a las propias bases de licitación. Sin embargo, las multas que se están cobrando hoy son de las licitaciones correspondientes al período 2011-2012. De parte de Junaeb hay una actitud de desidia al respecto, pues las empresas que no han pagado multas en varios años siguen postulando y ganando licitaciones. En ese sentido, desde el punto de vista normativo, Junaeb podría ejecutar las multas a través de la garantía del fiel cumplimiento de contrato, las cuales son boletas de garantía bancaria y está en manos de la propia institución hacer este cobro. Además, otro elemento que la Comisión ha detectado al respecto es que hay una dotación de personal insuficiente o un rezago en los procesos administrativos y tecnológicos, en el área encargada de realizar las cobranzas de las multas.

En tal sentido, existe un contexto de impunidad en Junaeb, en el cual las empresas no pagan lo que adeudan. Las empresas están por sobre la necesidad de los niños en este modelo, al no cobrar de manera exhaustiva las multas que se adeudan por incumplimientos. El modelo actual de Junaeb históricamente ha perdonado o no ha cobrado las multas a las empresas desde 2013 aproximadamente, lo que es otra forma de corrupción de este modelo, al preferir a las empresas por sobre la necesidad de los niños.

Ahora bien, para resolver el tema de las multas con las empresas, debe buscarse una solución que no provoque la quiebra del sistema. Se debe simplificar el sistema de cobro de multas. Los inspectores levantan observaciones de niveles de gravedad muy diversos, que derivan en cuestionamientos que no debieran trabar el sistema. Se debieran fijar prioridades y enfocarse en ellas. Especialmente, se debe precisar cada imputación con un objetivo de mejora de la situación y no solo con la lógica del "castigo".

g) Existe interés por parte de Junaeb de incluir menús más variados, que contengan productos como sal de mar, quínoa, miel y cochayuyo, entre otros. Por ello, se debiese incentivar progresivamente el sistema de compras a proveedores locales, para que estos puedan proveer productos frescos. Es necesario acelerar este proceso. La buena alimentación se basa en alimentos frescos, y no en alimentos procesados, que generan efectos nefastos en la salud de los niños.

De acuerdo con lo señalado por el Director, señor Jaime Tohá, solo el 15% de los alimentos utilizados son frescos, pero un gran porcentaje se refiere a compras en panaderías, eso habla de que gran parte de la alimentación "fresca" que menciona Junaeb es pan, alimento que no puede ser considerado como adecuado ni fresco. La alimentación saludable, a través de compras locales y productos frescos no debe ser un tema opcional para Junaeb, sino que debe ser un imperativo legal, disminuyendo los productos procesados al mínimo.

Además, mientras se estaba desarrollando la Comisión Investigadora se presentó un estudio del trabajo realizado por el Observatorio “Elige Vivir Sano”; sistematizando los últimos datos disponibles del Mapa Nutricional de Junaeb, Casen, la Encuesta de Consumo Alimentario y la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia, entre otros; que señala que Chile aumentó del 7 al 12% la obesidad infantil, por lo que la alimentación saludable de Junaeb no está teniendo el efecto deseado por la institución en los niños. “Los datos muestran cómo la obesidad y el sobrepeso han aumentado en el país tanto en los niños y niñas menores de seis años como en los estudiantes de primero básico y los de primero medio. Entre los factores asociados a esta situación aparece un bajo consumo de frutas y verduras y una alta ingesta de jugos procesados, bebidas gaseosas, dulces y comida chatarra.”.

h) Se ha producido una sensación de trato injusto por parte de las manipuladoras de alimentos, pues algunas licitaciones como las identificadas con 85-50 LR16 no contemplan gratificaciones garantizadas para todas las manipuladoras. Existen 12.901 trabajadoras que no estaban percibiendo la gratificación garantizada, lo que genera una diferencia remuneracional de alrededor de \$100.000 aproximadamente con aquellas trabajadoras que sí la perciben. La Federación Central de Manipuladoras del Programa de Alimentación Escolar ha planteado que en promedio las remuneraciones de las trabajadoras ascienden a \$450.000. Sin embargo, las trabajadoras que perciben la gratificación garantizada tienen un sueldo bruto de aproximadamente \$500.000 pesos, mientras que las que no reciben esta gratificación reciben una remuneración de entre \$380.000 a \$390.000.

Otra temática compleja relacionada con las manipuladoras y que puede influir en el desarrollo de sus actividades es la sobrecarga laboral, puesto que en casos donde hace falta mayor cantidad de manipuladoras, lo que se hace es otorgar bonos asociados a esta carga extra de trabajo, por eso hay manipuladoras con enfermedades y estrés asociados al exceso de trabajo. De este suceso se desprende otra complicación: hay enfermedades que se diagnostican repetidamente entre las manipuladoras de alimentos, asociadas a enfermedades profesionales por el tipo de trabajo, pero las mutuales no tienen esta interpretación, y cuando las licencias por estas enfermedades son pagadas, lo hacen como enfermedades comunes.

Sin perjuicio de la importancia de proteger los derechos de las manipuladoras, el Estado no puede confundir las prioridades del programa PAE, cuyo objetivo fundamental es entregar comida nutritiva, saludable y rica a los niños más vulnerables. Cualquier otro propósito puede cumplirse, siempre y cuando no afecte directa o indirectamente a este propósito. Este debate es relevante, por ejemplo, en la discusión sobre el índice de raciones por trabajadora. Mientras el Estado exija un número irracional de trabajadoras por ración, será imposible que los recursos de las empresas operadoras se destine a mejorar el servicio y la calidad de la alimentación. En un mundo donde la transformación digital impera, es razonable pensar en modernizar procesos que permitan reorientar recursos para mejorar la alimentación de los niños. En este sentido, debe señalarse que actualmente, de cada \$100 de inversión, \$55 corresponden al pago de sueldos de las manipuladoras de alimentos.

Ha existido, desde por lo menos un año atrás, un clima laboral complejo en el Departamento de Alimentación Escolar, lo que ha sido comentado por la

Presidenta Nacional de la Asociación de Funcionarios de la Junaeb (Afaeb), señora Carolina Pizarro Donoso, quien informó a la Comisión que aquello ha afectado el desarrollo de las diversas labores de este departamento, que es una parte importante en el organigrama de Junaeb, en el cual se ha detectado maltrato laboral y otras prácticas de ese tipo, que inciden negativamente en las funciones de la institución.

i) Junaeb debe velar por la libre competencia, evitando acciones desleales de empresas cartelizadas, esto es esencial. En este marco, es importante fomentar la participación de las empresas que tienen la capacidad de mejorar el servicio entregado al PAE, eliminando las restricciones. Por esa razón, las licitaciones no debiesen subir las barreras a la consolidación de las empresas que demuestran buenos resultados y mejoran los estándares históricos.

Cabe cuestionar, en todo caso, la decepcionante inasistencia y negativa por parte de NutreChile de asistir a las sesiones de esta Comisión Especial Investigadora. La Asociación Gremial fue invitada a dos sesiones y, no obstante, no concurrió. Por otro lado, cabe destacar la asistencia del Consorcio Merkén.

j) Las manipuladoras de alimentos cumplen una importante función pública ligada a la alimentación en la etapa más temprana de la vida de una gran cantidad de estudiantes del país. Estas trabajadoras, al estar vinculadas a las empresas que prestan servicios a Junaeb, son invisibilizadas en este tipo de problemática, lo cual es un error puesto que son quienes realizan directamente la labor de preparación y entrega de alimentos a niños, niñas y adolescentes.

Estas trabajadoras cumplen una importante función pública, por lo que debe analizarse si deben ser parte del Estado, para evitar diferencias de sueldos, un clima laboral complejo y la sobrecarga laboral que les imponen las empresas privadas. Parece necesario que una función tan vital e importante en la alimentación de niños y niñas, que es entregada directamente por las manipuladoras, siendo ellas un pilar fundamental, sea encargada directamente por el Estado. De esta manera, al ser contratadas directamente por el Estado, se podrá entregar una mejor alimentación a los estudiantes y podrán estar bajo la supervisión de la Contraloría General de la República.

## **2. Conclusiones respecto de Junji.**

a) Los alimentos que otorga Junaeb para que Junji provea a niños y niñas beneficiarios, no se consideran sus necesidades especiales ni los tipos de alimentación especial que puedan necesitar. Por ejemplo, existen niños y niñas que tienen diabetes gestacional o dependen de dietas celiacas.

b) Junji junto con Integra, son instituciones que reciben la alimentación que se otorga a niños y niñas de parte de Junaeb. La responsabilidad de Junji consiste en participar en la elaboración de las bases de licitación de programas de alimentación en su aspecto técnico, es decir, todos los componentes técnicos de la alimentación de niños y niñas, características, tipo, frecuencia, cantidad de alimento según la edad, procesos de preparación y procedimiento de entrega de la alimentación.

c) El control que ejerce Junji en cuanto a los programas de alimentación van en el sentido de velar por la calidad nutricional y sanitaria de la

alimentación que reciben niños y niñas. Junji controla la minuta, las raciones, el estado de los alimentos, la higiene, y la cantidad de raciones que se entregan. Este control se realiza diariamente y es responsabilidad de la directora o de la encargada del jardín. Desde 2020, ese control se ha comenzado a hacer *online*. De forma más concreta, Junji realiza una supervisión anual, mediante un acta de supervisión (C1-A) que controla el estado de los alimentos, el tipo de preparación, las raciones, las condiciones de higiene, el equipamiento, la infraestructura y los requisitos que deben cumplir las manipuladoras.

d) La Vicepresidenta Ejecutiva de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, señora Adriana Gaete, señala que ellos han tenido que cambiar ciertos productos que son de mala calidad que se entregan por Junaeb, para tener productos y minutas de mejor calidad para los niños. Doña Adriana Gaete mencionó textualmente que: “la carne era carne restituida y eso indicaba que no era de buena calidad, y eso lo cambiamos. O sea, fuimos cambiando producto por producto; fuimos viendo la calidad del alimento que se estaba entregando en las residencias. En lácteos también cambiamos la marca. Es más, cambiamos la marca de varios alimentos. La cantidad de fruta no era la adecuada.” En conclusión, según lo mencionado anteriormente, se entiende que hay una comida de primera categoría que se entrega en Junji, mientras que en Junaeb existe una alimentación de segunda, tercera o cuarta categoría.

## **B. RECOMENDACIONES.**

Estas propuestas surgen de las audiencias que se realizaron en el transcurso de la Comisión Investigadora, además de recoger las conclusiones de la anterior Comisión que trató este asunto y que hasta el día de hoy no han sido resueltas.

### **1. Sobre la alimentación.**

a. Fortalecer los mecanismos de supervisión del servicio de alimentación, velando por la adecuada nutrición y alimentación de los niños y niñas del país, los derechos laborales de las trabajadoras manipuladoras de alimentos, el resto de los trabajadores de este rubro, y una utilización eficiente de los recursos públicos.

b. Buscar un mecanismo que permita tener un acompañamiento del profesorado durante la entrega de la alimentación, para que dichas instancias cuenten con un rol pedagógico que permita a los estudiantes conocer la relevancia de la nutrición, la sana convivencia, el deporte, la vida sana y la cultura asociada a los alimentos.

c. Ahondar en la cobertura en nutrición, que se realice un acompañamiento, se enseñe a llevar una vida saludable, y se realicen capacitaciones tanto a los estudiantes como a sus apoderados respecto de la manera de enfrentar las distintas enfermedades alimentarias. Además, tal como se hace en el caso de los estudiantes celíacos, sería conveniente que se siga el modelo de entregar alimentación especial a las familias para que cuenten con los implementos específicos para enfrentar sus enfermedades en los hogares, y que se entregue también la alimentación específica en los establecimientos educacionales.

d. Es necesaria la inclusión de menús que sean más saludables, pensando que Chile presenta un gran porcentaje de obesidad infantojuvenil, además de otras enfermedades ligadas a la mala alimentación como diabetes, obesidad, infartos, hipertensión, entre otras. Asimismo, es de gran importancia incluir menús para alimentaciones especiales en los mismos establecimientos educacionales, por ejemplo, alergias alimentarias, necesidad de alimentación para celíacos, dotando a la institución de los profesionales especialistas necesarios para que cumplan esta labor en Junaeb, lo que permitiría crear una diversidad de minutas que contemplen las necesidades especiales de algunos niños, niñas y adolescentes.

e. Profundizar la sustentabilidad de la comida escolar y el alcance de los alimentos adquiridos a la agricultura local y su distribución. Lo anterior, debido a que de esa manera se potencia la identidad cultural, se dinamizan las economías locales y se favorece el desarrollo de las zonas rurales.

f. Aumentar progresivamente, además de la cantidad de ingredientes con pertinencia local y regional, la cantidad de recetas representativas, tanto de las regiones como de las localidades o incluso de las comunidades educativas.

g. Ampliar los planes de alimentación, por medio de la retención de alumnos en el entorno de las escuelas durante los períodos de vacaciones de verano. En la medida en que el PAE amplíe su cobertura a las vacaciones estivales, las empresas del sistema podrían cumplir un rol importante en disminuir riesgos sociales, manteniendo la asistencia a centros educacionales en esos períodos e incentivándola al mantener la alimentación.

h. El Programa de Alimentación Escolar no puede estar desconectado ni disociado de la escuela. El establecimiento educacional es la unidad básica y fundamental del Sistema de Educación Pública, y debe considerar en su diario desenvolvimiento que el PAE, sus trabajadores, sus proveedores y quienes lo supervisan, se ejecute de un modo armónico con sus planes institucionales, y de acuerdo con las políticas, planes y programas del Estado, en cumplimiento del derecho a la educación.

i. En línea con los puntos anteriores, sería de vital importancia que exista algún mecanismo para que los profesores encargados del PAE, en cada establecimiento, tengan algún incentivo que los ayude a realizar su cometido de una manera más acuciosa.

j. Utilizar el sistema biométrico, cuya infraestructura física se encuentra disponible, pero que todavía no se ha puesto en marcha. Este sistema permitirá llevar un control cabal sobre el número de raciones que se consumen y que, por lo tanto, se van a pagar en cada establecimiento educacional, y también permitirá llevar un catastro de los nutrientes que cada estudiante consume.

k. Generar un Plan de Alimentación de Centros del Sename. Las empresas operadoras del PAE tienen experiencia y especialización en la atención de jóvenes de alta vulnerabilidad social. Asimismo, tienen instalada la cadena logística y operacional adecuada para entregar servicios masivos, diariamente. Por ello, son las más idóneas para cumplir una función crítica en la reforma integral del Sename, entregando alimentación de calidad y oportuna a los niños que lo requieran.

I. Solicitar al Ejecutivo que le dé suma urgencia al proyecto de ley, de origen en mociones refundidas, que modifica la ley N° 15.720, que Crea una corporación autónoma con personalidad jurídica y de derecho público, y domicilio en Santiago, denominada Junaeb, para incorporar y promover criterios de alimentación escolar saludable y el respeto a las preferencias de sus beneficiarios por la alimentación vegana o vegetariana (boletines N°s 13718-04 y 12102-04).

## **2. Sobre el fortalecimiento institucional.**

a. Unificar la supervisión que se aplica en Junji e Integra al interior de una sola institución, evitando que se incurra en diferencias de criterios, y otras dificultades generadas en la falta de comunicación.

b. Modificar el modelo actual que utiliza la Junaeb para entregar la alimentación a niños, niñas y adolescentes, teniendo como objetivo principal priorizarlos por sobre las empresas, entregando alimentos saludables y frescos, a partir de las necesidades de salud de los estudiantes. La alimentación que se debe entregar por Junaeb debe ser saludable como imperativo legal, avanzando en este sentido y entendiendo que la alimentación saludable no puede ser opcional.

Además, debe existir un modelo o mecanismo en donde el Estado supervigile de una manera adecuada y eficiente, permitiendo también que la comunidad escolar tenga un rol relevante en esta supervigilancia. También, debe existir una entrega directa de los alimentos por parte del Estado, ya que el actual modelo ha fracasado, lo que se ha comprobado en la Comisión Especial Investigadora de 2016 y la actual. Los mismos problemas mencionados en esa ocasión se repiten en esta Comisión, por lo que no se ha avanzado en una alimentación que tenga como objetivo principal productos de calidad locales y frescos. Para lo anterior, también es necesario que las manipuladoras de alimentos sean trabajadoras contratadas por parte del Estado.

El modelo actual, está teniendo un impacto negativo en la población infantil y los sectores más empobrecidos de la población, tal como lo demuestran los índices de obesidad y sobrepeso en los colegios, por lo que es necesario hacer un cambio de modelo para que los niños reciban alimentos de calidad y saludables.

c. Establecer normas de carácter legal y reglamentario para determinar las reglas de las bases de las licitaciones, de manera de limitar la discrecionalidad que tiene Junaeb para establecer bases de licitación y otras normas que, dada su importancia, deberían tener este rango. Esta recomendación va en el sentido de tener normas que definan un modelo de licitación que garantice la eficiencia, efectividad y eficacia del importante servicio que otorga Junaeb a niños, niñas y adolescentes en Chile; además de establecer normas sanitarias especiales para cocinas y comedores escolares que den garantía de calidad en el servicio prestado.

d. Elaborar una nueva ley de planta funcionaria para Junaeb, cuya estructura data del año 1964 y que, por lo tanto, se ajusta a la realidad de esa época. Las manifiestas debilidades de Junaeb obligan al Estado a adoptar todas las medidas necesarias para fortalecer la institución, de tal manera que tenga las herramientas necesarias para llevar adelante su función pública.

e. Establecer nuevas incompatibilidades entre exfuncionarios y empresas licitantes. Se ha advertido una debilidad institucional en el control de posibles conflictos de interés, que se puede evitar mediante el establecimiento de períodos de congelamiento o incompatibilidades para desalentar el involucramiento de funcionarios de Junaeb con empresas participantes de las licitaciones.

f. Adopción de todas las medidas necesarias para ponerse al día en el finiquito de contratos, que requiere previamente del cobro de multas, y el pago de los costos por las raciones excepcionales.

Además, es necesario aumentar, mejorar y modernizar los métodos de supervisión del cumplimiento de las bases de licitación, de modo de fomentar el mejoramiento continuo del servicio que Junaeb presta a la sociedad. Asimismo, es necesario involucrar a las comunidades educativas para que asuman un rol en el control de las buenas prácticas institucionales.

g. Constituir una mesa de trabajo entre el Gobierno (Junaeb), las empresas y un comité parlamentario que llegue a un acuerdo nacional sobre lo que se quiere incentivar y lo que se quiere castigar en la implementación del PAE. Por ejemplo, se pueden instalar mesas de diálogo por región que operen mensualmente con los responsables de las imputaciones, conversando sobre cada una de ellas y dando posibilidades de mejora. Por otra parte, será necesario fortalecer el área de multas, tanto en términos de soporte y tecnología, como de dotación de personal y mejoramiento de procesos para desarrollar esta importante labor, generando un marco normativo que permita desarrollar esta labor con independencia y autonomía.

h. Creación de un archivo documental de multas históricas que han tenido todas las empresas del PAE, para asegurar un control transparente de las actas invalidadas, las posibles deudas condonadas, cada pago por precios de excepción, cada pago por parte de las empresas y cualquier otro dato que permita mantener una vigilancia efectiva por parte de las autoridades competentes sobre las empresas prestadoras del servicio de alimentación, sobre Junaeb y sobre los funcionarios que participan del proceso de supervisión y aplicación de multas.

i. Crear una glosa informativa, en la Ley de Presupuestos para que Junaeb rinda cuentas del estado de las multas y del estado de procesamiento de las mismas a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputadas y Diputados.

j. Buscar un nuevo mecanismo para establecer los límites y los montos de las garantías, para asegurar la seguridad financiera de las empresas, el respaldo de los montos garantizados, las multas acumuladas, previo al finiquito de los contratos, y resguardar las obligaciones laborales de las trabajadoras manipuladoras de alimentos, en caso de quiebra de la empresa.

### **3. Sobre las manipuladoras de alimentos.**

a. Dar continuidad al trabajo de las manipuladoras de alimentos, cuando se produce un cambio de empresa adjudicataria en una determinada unidad territorial. Por regla general, en el supuesto de que un contrato se interrumpe extemporáneamente por alguna causal, se encuentra cubierto y las manipuladoras de alimentos mantienen sus puestos de trabajo. Ahora bien, cuando el término del contrato se produce por razones normales, como es el

término del período de la licitación, no existe obligación de la nueva empresa de contratar a las mismas trabajadoras de la empresa predecesora. Esto genera inestabilidad en los puestos de trabajo de las manipuladoras y además, aún en caso de que sean recontratadas, produce efectos negativos para su continuidad laboral. Por este hecho, las bases de licitación de los nuevos contratos o los términos de referencia de la contratación directa, deben contemplar disposiciones que aseguren la continuidad laboral de las manipuladoras de alimentos, obligando a la empresa entrante a respetar los contratos de trabajo ya suscritos y a observar la antigüedad laboral de las trabajadoras, tanto para el cálculo de sus feriados progresivos como para el cálculo de sus indemnizaciones por años de servicio.

En este sentido, el contrato de las manipuladoras de alimentos debería contemplar estabilidad laboral y reconocer la relación que tienen con el Estado. Otro argumento para esto es que la experiencia adquirida por las manipuladoras en su desempeño profesional no puede quedar al arbitrio de la competencia entre empresas prestadoras de servicios. Por ello, es importante promover también cambios legales e institucionales que permitan reconocer las enfermedades profesionales de las manipuladoras de alimentos, pues el buen desarrollo del servicio que presta Junaeb, depende, entre varios factores, del bienestar físico y emocional de sus trabajadores.

b. Mejorar las condiciones de infraestructura e implementos de las manipuladoras para que desarrollen su labor dignamente. Lo anterior se justifica debido a las malas condiciones en que se encuentran las cocinas, servicios, comedores y en el equipamiento entregado a las manipuladoras de alimentos para la realización de sus funciones, en algunos casos. Por ello, las nuevas bases deberían solicitar a las empresas que construyan y mejoren la infraestructura necesaria. Ha sido un comentario transversal entre las manipuladoras de alimentos la falta de equipamientos idóneos para el desarrollo de sus funciones. Por otra parte, es imprescindible un control periódico, tanto de la Junaeb, como del mismo establecimiento, respecto de las condiciones de infraestructura y equipamiento de las cocinas y comedores, el que debe acompañarse de un sistema de certificación. Para este tipo de controles periódicos debería generarse algún mecanismo de información, que permita que los propios profesores o estudiantes, o las mismas manipuladoras, puedan transmitir sus quejas y comentarios de forma expedita y rápida.

c. Establecer medidas de conservación y reutilización para evitar pérdida de alimentos. Si bien una parte importante de la solución a esta problemática se debiese corregir con la implementación del control biométrico, que debería lograr una mejor forma de calcular la cantidad de raciones, también es necesario generar protocolos que operen en caso de un "sobrestock" de alimentos.

d. Propender a la igualdad salarial entre las manipuladoras de alimentos que realizan una misma labor, pero que reciben montos diferentes, dependiendo de las bases de licitación que rigen a las empresas para las cuales prestan servicios, cuando ello no dice relación con la relevancia de la función que realizan estas trabajadoras en las comunidades educativas del país.

#### 4. Sobre los procesos licitatorios.

a. Simplificación del modelo de licitación y las bases y reducción de recurrencia al trato directo. De acuerdo con la información otorgada por la Contraloría General de la República, tanto los procesos de licitación como sus bases, serían excesivamente complejos. Esto genera permanentes retrasos en las adjudicaciones, al tiempo que excluye la posibilidad de realizar nuevos concursos públicos, forzando la recurrencia al trato directo, a fin de resguardar la continuidad del servicio. El trato directo, por regla general expone al órgano decisorio a presiones por mantener el servicio inalterado y en la mayor parte de las veces, termina generando perjuicio fiscal, pues los precios que finalmente se pagan por los contratos, son bastante superiores a los originalmente establecidos en las bases. Por esta razón, es imprescindible simplificar los procesos de licitación y las propias bases, a fin de tornarlos más eficientes y transparentes.

b. Es necesario disponer de una comisión de expertos para la elaboración de bases técnicas, que tenga una vigencia, a lo menos por tres años, en la cual exista participación de especialistas en el área de la alimentación y nutrición infanto-juvenil, así como especialistas en el desarrollo de organizaciones públicas. Además, este equipo debe disponer de profesionales del área administrativa y legal con experiencia en el sector público.

c. Es conveniente que los procesos de selección de entidades privadas a través de procesos de licitación cuenten con un sistema abierto a la comunidad, materializando, de una manera más efectiva, el principio de transparencia que rige la función pública.

d. Establecer un nuevo trato entre Junaeb y las empresas que le prestan servicios, en el sentido de darle valor a las evaluaciones de desempeño a las empresas en años anteriores, estableciendo restricciones a la participación de aquellas que no tengan su foco en entregar comida sana, rica y nutritiva a las niñas y a los niños. Asimismo, determinar la suspensión y término anticipado de contratos por incumplimientos graves de las empresas que prestan servicios a Junaeb, y aumentar los resguardos para evitar la relación irregular y colusión de las empresas que prestan servicios a Junaeb.

e. Establecer un impedimento para la postulación a las licitaciones a empresas cuyos propietarios, directores, representantes legales y ejecutivos tengan condenas por delitos relacionados con faltas a la probidad o cohecho.

#### V. VOTACIONES.

La Comisión acordó votar en conjunto las propuestas de los diputados Juan Luis Castro y Sergio Gahona, y las precisiones efectuadas por la diputada Girardi.

La diputada **Girardi** estimó que las propuestas entregadas por los parlamentarios son suficientes ante el resultado de la Comisión Investigadora, particularmente las incorporaciones que realizó, que son más bien de carácter aclaratorio en cuanto a la redacción, pero las propuestas siguen siendo las mismas. Hizo presente que está de acuerdo también con las proposiciones del diputado Gahona.

El diputado **Bobadilla** manifestó que durante el transcurso de la Comisión Investigadora, existió un consenso amplio entre los parlamentarios respecto de las falencias que se fueron detectando, como también en la aplicación de sanciones y multas, que por distintos motivos la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas no las ha cursado y cobrado de manera oportuna, multas que ascendían a miles de millones de pesos. Afirmó que está de acuerdo en votar favorablemente el texto de las conclusiones y recomendaciones, en la medida que puedan incorporarse las recomendaciones que realizó el diputado Gahona.

El diputado **Barrera** manifestó que está de acuerdo votar el texto presentado por unanimidad.

El diputado **Castro** manifestó que existe unanimidad en el texto que contiene las conclusiones y recomendaciones.

Puestas en votación, se **aprobaron por unanimidad** de votos. Votaron a favor los diputados Florcita Alarcón, Boris Barrera, Sergio Bobadilla, Juan Luis Castro, Andrés Celis, Cristina Girardi, Raúl Leiva, Hugo Rey y Enrique Van Ryselberghe. (9-0-0).

#### **VI. ENVÍO DE COPIA DEL INFORME.**

La Comisión acordó proponer a la H. Sala que remita copia de este informe tanto a S.E. el Presidente de la República, como a las autoridades a las cuales van dirigidas las propuestas, esto es, el Ministro de Educación, el Contralor General de la República, el Director Nacional de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), la Directora de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) y la Directora del Servicio Nacional de Menores (Sename), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y 318 del Reglamento de la Corporación, con el objeto de que tengan a bien adoptar las medidas conducentes a superar las dificultades detectadas durante la investigación de la Comisión.

#### **VII. DIPUTADO INFORMANTE.**

Se designó como Diputada Informante a la señora CRISTINA GIRARDI LAVÍN.

SALA DE LA COMISIÓN, A 12 DE ABRIL DE 2021.

Tratado y acordado según consta en las actas de las sesiones celebradas los días 4, 9, 23 y 30 de septiembre; 7 y 14 de octubre; 4 y 11 de noviembre, y 16 de diciembre de 2019; 6, 20 y 29 de enero, 2, 9 y 16 de marzo de 2020, y 12 de abril de 2021, con la asistencia de las diputadas Cristina Girardi Lavín (a partir de la sesión 2ª), María José Hoffmann Opazo (hasta la sesión 9ª) y Claudia Mix Jimenez (hasta la sesión 2ª), y los diputados señores Florcita Alarcón Rojas (a partir de la sesión 3ª), Boris Barrera Moreno, Sergio Bobadilla Muñoz, Miguel Ángel Calisto Águila, Juan Luis Castro González, Andrés Celis Montt (a partir de la sesión 3ª), Sergio Gahona Salazar, Rodrigo González Torres (hasta la sesión 1ª), Raúl Leiva Carvajal, Fernando Meza Moncada, Leopoldo Pérez Lahsen (hasta la sesión 2ª), Hugo Rey Martínez, Leonidas Romero Martínez y Enrique Van Rysselberghe Herrera (a partir de la sesión 10ª).

Por la vía del reemplazo asistieron la diputada señora Jenny Álvarez Vera y los diputados Harry Jürgensen Rundshagen, Carlos Kuschel Silva, Celso Morales Muñoz, Iván Norambuena Farías, Pablo Prieto Lorca y Jorge Sabag Villalobos.

También concurrió la diputada Daniella Cicardini Milla.



**MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ**  
Abogada Secretaria de la Comisión

## INDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>   | <b>1</b>  |
| 1. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN. ....   | 1         |
| 2. PLAZO. ....  | 3         |
| 3. INTEGRACIÓN. ....  | 4         |
| <b>II. RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU<br/>COMETIDO. ....</b>  | <b>4</b>  |
| 1. SESIONES EFECTUADAS Y PERSONAS RECIBIDAS. ....   | 5         |
| 2. DOCUMENTOS RECIBIDOS. ....   | 5         |
| 3. LISTADO DE OFICIOS DESPACHADOS Y DOCUMENTOS DE RESPUESTA RECIBIDOS POR LA COMISIÓN EN EL MARCO DE SU<br>INVESTIGACIÓN. ....                      | 6         |
| <b>III. EXPOSICIONES EFECTUADAS POR LAS PERSONAS CITADAS O INVITADAS A LA COMISIÓN. ....</b>  | <b>7</b>  |
| 1. EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, SEÑOR JORGE BERMÚDEZ SOTO. ....  | 7         |
| 2. EL DIRECTOR NACIONAL DE LA JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS (JUNAEB), SEÑOR JAIME TOHÁ<br>LAVANDEROS. ....                              | 19        |
| 3. LA PRESIDENTA DE LA FEDERACIÓN CENTRAL DE MANIPULADORAS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR<br>(FECEMAP), SEÑORA ALEJANDRA MUÑOZ GONZÁLEZ. .... | 32        |
| 4. LA PRESIDENTA NACIONAL DE LA ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LA JUNAEB (AFAEB), SEÑORA CAROLINA<br>PIZARRO DONOSO.....                             | 35        |
| 5. EL PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA (FENAEDUP), SEÑOR<br>DANTON VERA LEYTON. ....                    | 40        |
| 6. LA PRESIDENTA DE LA FEDERACIÓN DE MANIPULADORAS DE LA REGIÓN DE VALPARAÍSO SECTOR CORDILLERA<br>(FEDEMA), SEÑORA INGRID ROBLEDO HEVIA. ....      | 42        |
| 7. LA VICEPRESIDENTA EJECUTIVA DE LA JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES (JUNJI), SEÑORA ADRIANA GAETE<br>SOMARRIVA. ....                         | 43        |
| 8. LA DIRECTORA DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME), SEÑORA SUSANA TONDA MITRI. ....  | 47        |
| 9. LA APODERADA DE LA ESCUELA PROVINCIA DE ARAUCO DE CERRO NAVIA, SEÑORA CHANTAL GUTIÉRREZ ESPINOZA.<br>.....                                       | 51        |
| 10. EL DIRECTOR DE LA EMPRESA MERKÉN SPA, SEÑOR FERNANDO VALENZUELA GOUDIE. ....  | 54        |
| <b>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. ....</b>   | <b>60</b> |
| <b>A. CONCLUSIONES. ....</b>  | <b>60</b> |
| <b>1. Conclusiones respecto de Junaeb. ....</b>   | <b>60</b> |
| <b>2. Conclusiones respecto de Junji. ....</b>  | <b>65</b> |
| <b>B. RECOMENDACIONES. ....</b>   | <b>66</b> |
| <b>1. Sobre la alimentación. ....</b>   | <b>66</b> |
| <b>2. Sobre el fortalecimiento institucional. ....</b>  | <b>68</b> |
| <b>3. Sobre las manipuladoras de alimentos. ....</b>  | <b>69</b> |
| <b>4. Sobre los procesos licitatorios. ....</b>   | <b>71</b> |
| <b>V. VOTACIONES. ....</b>  | <b>71</b> |
| <b>VI. ENVÍO DE COPIA DEL INFORME. ....</b>   | <b>72</b> |
| <b>VII. DIPUTADO INFORMANTE. ....</b>   | <b>72</b> |