

COMISIÓN 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.

57 PERÍODO LEGISLATIVO 364ª LEGISLATURA

**Acta de la sesión 23ª, ordinaria, celebrada el miércoles 31 de agosto,
de 2016, de 09.00 a 12:30 horas.**

SUMARIO: Se aprueban las conclusiones y propuestas del Informe de la Comisión.

Se designa diputado informante al señor Manuel Monsalve.

ASISTENCIA.

Preside el diputado señor Manuel Monsalve Benavides.

Asisten las diputadas señoras Marcela Hernando y Camila Vallejo, y los diputados señores Claudio Arriagada, Bernardo Berger, Fidel Espinoza, René Manuel García, Sergio Gahona, y Matías Walker.

Actúa como Secretario el Abogado señor Hernán Almendras Carrasco y como abogado ayudante, el señor Víctor Hellwig Tolosa.

CUENTA

1. Propuesta de conclusiones de los diputados Alejandra Sepúlveda y Manuel Monsalve.
2. Propuesta de conclusiones de los diputados Claudio Arriagada y Matías Walker.
3. Propuesta de conclusiones de la diputada Camila Vallejo.
4. Propuesta de conclusiones del diputado Miguel Ángel Alvarado.

5. Propuesta de la diputada Alejandra Sepúlveda y de los diputados Manuel Monsalve, Claudio Arriagada, Matías Walker y Miguel Ángel Alvarado.

- **Se hizo entrega de copia de los documentos anteriores a los integrantes de la Comisión.**

ORDEN DEL DIA

El diputado señor Manuel Monsalve, presidente de la Comisión, informó que esta sesión ha sido citada con el objeto de poner en discusión y votación las propuestas de conclusiones.

1.- De los diputados Claudio Arriagada y Matías Walker.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto, y del trabajo realizado por la Comisión, surgen dos áreas de conclusiones: las que se traducen en propuestas de acciones a ejecutar por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; y otras, que determinan responsabilidades en los hechos investigados en los términos del mandato, a saber:

I. PROPOSICIONES

1.- Rediseño de la institucionalidad de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

Se requiere un rediseño de la orgánica de JUNAEB, que se adapte a las necesidades actuales del país en materia de Dirección y control de las políticas sociales que incumbe ejecutar a la institución, contemplando ésta los siguientes aspectos:

- La actualización de la denominación institucional del Servicio, en el sentido que desde 1973, a través del decreto ley N° 180, se declaró en receso el Consejo, otorgando la totalidad de sus funciones al Secretario General, culminando con ello su carácter de “Junta”, por no tratarse más -desde entonces- de un órgano colegiado en cuanto a su Dirección Superior.
- Como consecuencia de lo anterior, la denominación de “Director Nacional” (y no “Secretario General”) al Jefe Superior del Servicio.

- En el mismo marco, actualizar la voz “Auxilio”, remplazándola por “Bienestar”.
- Reemplazar, en definitiva, la denominación de “Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas” por la de “Dirección Nacional de Bienestar y Apoyo Estudiantil” (DIBAE).
- Rediseñar la estructura orgánica del Servicio, creando Subdirecciones, Departamentos, Subdepartamentos y Unidades, en una nueva Ley Orgánica (en este aspecto, debe considerarse que la ley N° 15.720 data de 1964).
- Crear un Departamento de Estudios y Detección de Necesidades, que se adapte al carácter dinámico de las exigencias sociales que inspiran la labor diaria del Servicio, en materia de inclusión e igualdad de oportunidades en la educación.
- Fortalecer la estructura de los Departamentos relacionados directamente con la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, con especial énfasis en el rol del Departamento de Administración y Finanzas institucional, en cuanto custodio de la correcta ejecución del presupuesto asignado al Servicio, y por su estricto apego al principio de legalidad del gasto.
- Replicar la estructura orgánica del nivel central de JUNAEB en regiones, con personal suficientemente capacitado para gestionar el éxito de las licitaciones en cada una de las unidades territoriales del Programa de Alimentación.
- Crear un Archivo documental, que se haga cargo de la administración y custodia de la totalidad de los documentos originales que obran en el Servicio, cautelando su orden consecutivo y debido respaldo digital.

2.- Reformular el actual sistema de licitaciones del Programa de Alimentación Escolar

De acuerdo a las diversas exposiciones planteadas en la Comisión, puede concluirse que el actual sistema de licitaciones, concursado a nivel nacional, por el cual se

ejecuta el Programa de Alimentación de JUNAEB, adolece de diversas falencias que propician efectos nocivos, como concentración en el mercado, falta de competencia, escasa o nula participación de actores regionales, y escasa o nula participación de pequeñas y medianas empresas de alimentación.

Ante esto, se proponen las siguientes acciones alternativas:

- Ejecutar licitaciones regionales cada dos años, promoviendo la descentralización del Programa y su adjudicación a actores que operen en la Región, sujetándose la permanencia de las empresas (esto es, su participación en el siguiente proceso licitatorio) al cumplimiento de parámetros estrictos de calidad, que deben ser controlados y predefinidos por JUNAEB en las bases de licitación de cada proceso regional.
- Administrar el Programa vía transferencia anual de recursos a las Municipalidades y Corporaciones Municipales, para que sean estos entes quienes -en definitiva- entreguen los fondos dispuestos por JUNAEB a los establecimientos educacionales que correspondan, suscribiendo convenios de colaboración y transferencia procedentes con tales entidades. En tal evento, debe ser JUNAEB la institución encargada de controlar y fiscalizar el debido uso de tales recursos y la calidad de la alimentación entregada, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República sobre la materia.

3.- Sobre los instrumentos de garantía exigidos por Junaeb en las Bases de Licitación

De acuerdo a las dificultades observadas respecto del cobro de las pólizas por parte de JUNAEB, a la empresa Cesce Chile Aseguradora S.A, luego del término anticipado de los contratos del Programa de Alimentación suscritos con las empresas Servicios de Comida del Maule Ltda., SERCOMAULE; e I.B Alimentación S.A, IBASA, resulta procedente proponer que las bases de licitación de JUNAEB limiten la presentación de tales instrumentos como garantía de fiel cumplimiento del Programa, estableciéndolos como necesarios sólo en caso que las empresas adjudicatarias acrediten fundadamente no haberles sido posible obtener garantías bancarias para tal fin.

Asimismo, se sugiere que las respectivas Bases prohíban, en su caso, la presentación de pólizas emitidas por Compañías que mantengan litigios pendientes con el Fisco relativos a su cobro.

4.- Condiciones laborales de las manipuladoras de alimentos

Las manipuladoras de alimentos constituyen un pilar fundamental del sistema, por lo que deben garantizárseles condiciones dignas de trabajo. En tal sentido, se propone que previa discusión y aprobación legislativa, JUNAEB obligue a las empresas prestadoras del Programa, en las Bases de Licitación, a reconocerles antigüedad laboral y que las bases exijan mantener a las manipuladoras de alimentos del prestador anterior(a la totalidad o un porcentaje de éstas), procediendo las desvinculaciones, en cuanto proceda, sólo en caso de renuncia voluntaria de la respectiva trabajadora.

En el caso de empresas que hayan caído en insolvencia y, por esta o por otra causa, se les termine anticipadamente su contrato, debiendo procederse a un trato directo con otra empresa, JUNAEB debe cautelar que las manipuladoras contratadas primitivamente por la insolvente sean íntegramente contratadas por el nuevo concesionario. Tal obligación y procedimiento debe encontrarse pormenorizado en las bases del proceso y en los respectivos términos de referencia de la contratación directa.

JUNAEB, a su turno, debe establecer mecanismos férreos de control para evitar la contratación de empresas que se encuentren inhabilitadas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° de la ley N° 19.886 (condenadas por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales de los trabajadores).

Junto con ello, se advierte la necesidad de que la incorporación del Bono PAE en las remuneraciones brutas que las empresas pagan a las manipuladoras de alimentos mensualmente, así como todas los beneficios laborales que les corresponden, tengan reconocimiento legal y no sólo a nivel de bases de licitación, como ocurre actualmente.

Finalmente, resulta de suma importancia el reconocer legalmente -a nivel nacional- el Día Nacional de las Manipuladoras de Alimentos, hoy establecido sólo a propósito del tercio del país objeto de la licitación ID 85-37-LP15.

5.- Criterios para contratar empresas del Programa, vía Trato Directo

La institución administra licitaciones por montos que promedian los M\$200.000 anuales. En razón de ello, la tarea de reasignar contratos vía Trato Directo, ante la eventual insolvencia y término anticipado de los convenios de los adjudicatarios originales, genera la necesidad imperiosa de que las decisiones de selección de JUNAEB, en situaciones de urgencia, sean fundadas y adoptadas de acuerdo a criterios objetivos.

Por lo tanto, se exhorta a JUNAEB a que emita una instrucción a nivel nacional, o adopte las medidas internas que sean pertinentes, para que no vuelva a repetirse una situación como la acaecida en 2015 respecto de las empresas Hendaya y Verfrutti, en que se pagó un sobreprecio de \$1.931.636.016, en el trato directo de las unidades territoriales 808, 810 y 1101, respecto del proceso licitatorio ID 85-30-LP14, declarado desierto.

En efecto, considerando los valores asociados a los procesos que ejecuta JUNAEB, los tratos directos deben ejecutarse -idealmente- con estándares de licitación, en lo referido a las condiciones de evaluación y selección de oferentes, debiendo tales criterios y los resultados asociados, ser debidamente publicados en el sitio web de JUNAEB, para el conocimiento y evaluación de la ciudadanía.

6.- Sobre las condiciones financieras exigidas a las empresas

De modo de evitar nuevos escenarios de término anticipado de contratos del Programa de Alimentación Escolar, como los ocurridos en 2015 respecto de las empresas IBASA y SERCOMAULE -los que como se ha observado, han generado escenarios complejos desde el punto de vista laboral y previsional de las manipuladoras, y del Programa en sí-se exige a JUNAEB implementar medidas inmediatas y efectivas, ajustadas al presupuesto operativo de la institución, destinadas a precaver situaciones como las descritas.

En efecto, la insolvencia de una empresa del Programa de Alimentación Escolar debe entenderse como la causa de una deficiente evaluación de JUNAEB durante el desarrollo del proceso licitatorio. Por tanto, la institución debe afinar su mecanismo de evaluación financiera de las empresas, aplicando estándares objetivos y comprensibles por los observadores del proceso, y ejecutados no por terceros, sino por funcionarios calificados del Servicio, tendientes a brindar garantías de continuidad de los contratos celebrados con los adjudicatarios.

7.- Sobre la calidad del servicio de alimentación y su control por parte de JUNAEB

En la actualidad, no existen mecanismos de control efectivos para determinar los alumnos que efectivamente reciben alimentación en los establecimientos. JUNAEB, en efecto, paga el Servicio de acuerdo a un estimado de raciones realizado mensualmente (maestro de asignación), el cual se ajusta posteriormente de acuerdo a la certificación realizada por un funcionario del establecimiento, sin calificación suficiente para ello (el denominado "profesor PAE").

Ello genera, además de pagos por bandejas eventualmente no entregadas de manera efectiva a los alumnos, que mucha de la comida dispuesta para la alimentación de los niños se desperdicie y finalmente se bote.

Por lo tanto, se recomienda a JUNAEB establecer un mecanismo efectivo para certificar mensualmente la cantidad efectiva de estudiantes que reciben el servicio de alimentación, dándolo a conocer a la ciudadanía y actores sociales en general, a través de los mecanismos que resulten procedentes.

Dicho mecanismo debería consistir en un medio de identificación, verificación, chequeo y respaldo de la alimentación recibida por los estudiantes, que permita optimizar la asignación de raciones y el pago de las mismas.

Tal sistema, en suma, debería permitir obtener la información necesaria para resolver de manera eficiente y eficaz problemáticas tales como:

a) El registro de la real asistencia del/a usuario/a al comedor para acceder a la alimentación, y la identificación de quiénes lo hacen, pudiendo verificar si corresponden o no a los beneficiarios del Programa;

b) La cuantificación transparente y oportuna de los servicios entregados a través del Programa de Alimentación Escolar;

c) El ajuste en la preparación de alimentos, stock y logística, en función de la asistencia diaria de los/as estudiantes al establecimiento; y,

d) La mejora de los procesos de gestión del Programa de Alimentación Escolar, disminuyendo los tiempos involucrados en la certificación y pago de las raciones efectivas.

Finalmente, se recomienda a JUNAEB cautelar de manera exhaustiva la calidad de la alimentación entregada por las empresas concesionarias del Programa, exhortándolas a cumplir estándares internacionales de servicio, incorporando variables como alimentación saludable, alimentación para niños con necesidades especiales, menús variables y otros.

8.- Sobre las condiciones del personal de JUNAEB

Una de las causas de las debilidades que ha presentado la gestión de JUNAEB a lo largo de los años reside, como puede inferirse, en la alta rotación de personal, tanto a nivel técnico, profesional y directivo.

Generar condiciones laborales, remuneracionales y de infraestructura adecuadas para el personal de la institución, con independencia de su escalafón, constituye una condición indispensable para el éxito de sus operaciones. Asimismo, tales aspectos en conjunto importan una condición mínima, tanto para generar apego e identificación con la misión institucional del Servicio, como para prevenir episodios de corrupción y falta de probidad en general.

Por lo tanto, se recomienda a JUNAEB efectuar las gestiones que sean necesarias con el Poder Ejecutivo para generar tales condiciones en el Servicio, aumentando las plantas, los grados en todos los estamentos y minimizando la dotación a honorarios.

9.- Sobre el fortalecimiento del rol supervisor de JUNAEB respecto del Programa

Junaeb cuenta con una triple función respecto del Programa de Alimentación, consistente en su diseño, administración y control. En este último aspecto, la institución debe cautelar la debida prestación del servicio contratado por parte de las empresas adjudicatarias de la respectiva licitación.

Tal función tiene un rol clave, pues sólo de su eficiente y eficaz ejecución depende la certeza acerca del éxito de su política pública asociada, esto es, la alimentación diaria de los niños y jóvenes más vulnerables del país. Debe ésta, por tanto, ser fortalecida con decisión por parte de la Administración de Junaeb, contando con el soporte legal y administrativo para ello.

En efecto, resulta procedente que la dotación de supervisores a contrata de JUNAEB aumente exponencialmente respecto de la actual, de manera que la institución tenga capacidad suficiente de detectar cada uno de los incumplimientos en que incurran las empresas, cautelandos así la correcta prestación del servicio de alimentación.

Asimismo, y habida consideración que JUNAEB ejerce, como se planteó, un rol fiscalizador respecto de los privados que ejecutan el Programa, se advierte la necesidad imperiosa de que la institución deje la Escala Única de Sueldos (EUS) y forme parte, a contar de una próxima modificación, de las entidades regidas por la Escala de Sueldos Fiscalizadoras, con los beneficios que ello conlleva en cuanto a la eficacia de su personal y estabilidad laboral, en los términos referidos en el título anterior.

II. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO DE CHILE

RESPONSABILIDAD PÚBLICA COMPARTIDA: PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

La mayoría de los integrantes de la Comisión, siguiendo la línea argumental de la también mayoría de las personas e instituciones que comparecieron a dar su opinión, coincidió en que cuando se busca identificar a las instituciones responsables de los hechos denunciados respecto de las licitaciones y tratos directos del Programa de Alimentación Escolar, ejecutados por JUNAEB en el período 2014-2015, existe cierto consenso de que se trata de una realidad compleja, con múltiples variables y cuyas responsabilidades están compartidas entre distintos componentes de la estructura del Estado.

En efecto, en el ámbito de la gestión pública cabe un papel irrenunciable a la institucionalidad destinada a desarrollar, mediante prestadores privados seleccionados, el Programa de Alimentación Escolar, mediante el cual se entregan diariamente a sus beneficiarios, durante cada año lectivo 4.500.000 raciones alimenticias aproximadamente, entre desayunos, onces, almuerzos, cenas, colaciones, tercer servicio y raciones de emergencia. Así, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas es la entidad del Estado que dispone de la competencia, de los recursos financieros y de la supervisión de la eficacia de la política social consistente en la alimentación de los niños y jóvenes del país en situación de desventaja social.

Los integrantes de la Comisión ven a JUNAEB como la institución responsable de cautelar un doble objetivo: que la alimentación entregada por las empresas adjudicatarias del Programa llegue efectivamente a los menores beneficiarios, con estándares de excelencia en calidad y satisfacción usuaria; y que tal fin se cumpla con un adecuado y eficiente uso de los recursos públicos.

Si bien en ambos puntos se advierten avances sustantivos desde el arribo de la nueva administración de JUNAEB, no es menos cierto que estos no son suficientes para paliar la situación de fragilidad institucional que arrastra la institución desde hace décadas, en parte por deficientes administraciones anteriores y en parte por falta de adopción de medidas de apoyo por parte de los instrumentos regulatorios pertinentes.

En tal sentido, en lo que respecta a la responsabilidad del Ejecutivo, se requiere dar urgencia a las medidas administrativas propuestas en las conclusiones del presente informe, vinculadas al doble objetivo antes mencionado.

Bajo otra mirada más integrada de las causalidades, los integrantes de la Comisión también atribuyeron una responsabilidad compartida con el Ejecutivo al Poder Legislativo, en su calidad de principal ente regulador -desde el punto de vista normativo- de la institución investigada, por cuanto como tuvo la oportunidad de razonarse en las conclusiones relativas a las propuestas, la legislación que rige a JUNAEB, dado su anacronismo, requiere urgente actualización en los términos ahí señalados, tanto respecto de la orgánica y el personal de la institución, como de la protección al personal manipulador de alimentos que ejecuta materialmente el Programa de Alimentación Escolar y Párvulos.

Por lo tanto, se exhorta al Estado de Chile a observar las medidas de corrección inmediatas y necesarias para subsanar las deficiencias observadas durante el trabajo de esta Comisión Investigadora y, por otra parte, a disponer a la brevedad de los recursos económicos y humanos para que la institución ejecute con eficiencia y eficacia sus Programas, especialmente el de Alimentación Escolar objeto de esta investigación parlamentaria, así como avanzar rápidamente en el rediseño institucional de la JUNAEB y principalmente, en su nueva ley orgánica.

=====

2.- De los diputados Alejandra Sepúlveda y Manuel Monsalve

PROPUESTA DE CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS **COMISIÓN INVESTIGADORA ESPECIAL SOBRE EVENTUALES** **IRREGULARIDADES OCURRIDAS EN JUNAEB, DURANTE LOS AÑOS 2014 AL** **2015**

Consideraciones y conclusiones

- 1. El Programa de Alimentación Escolar como la concreción del deber constitucional del Estado de fomentar el desarrollo de la educación.**

¿Corresponde externalizar la alimentación de nuestros niños?

La buena alimentación de nuestros estudiantes es un elemento inescindible del imperativo estatal en orden a entregar educación pública gratuita y de calidad. La creación misma de la JUNAEB tuvo como objetivo primordial la neutralización de la influencia negativa de factores biopsicosociales y económicos sobre el cumplimiento de la obligación escolar, y la promoción del desarrollo humano de niños, niñas y jóvenes. Es decir, una mejor nutrición constituye o promueve una mejor Escuela. Es así que el programa PAE, de la JUNAEB ha contribuido no solamente a que Chile sea uno de los países con índice más bajos de desnutrición infantil, sino también a que sea uno de los países con mayor escolarización de Latinoamérica. Es a tal punto relevante, que la creación misma de la JUNAEB en 1964 implicó que “El Estado se hacía cargo de la contradicción histórica más grave y profunda que vulneraba el proyecto educativo escolar...” (Illanes, 1990) y se yergue como uno de los elementos constituyentes de elemento del Estado Social en Chile.

El PAE no sólo otorga alimentación al 60% de los niños y jóvenes más vulnerables de nuestro país, sino que también otorga puestos de trabajo a miles de manipuladoras de alimentos, muchas de ellas jefas de hogar que sostienen a sus familias gracias al producto de su labor.

Cabe entonces preguntarse, cuáles son los problemas que hacen que un Programa así de virtuoso, con una orientación social evidente y un elemento intrínseco de equidad, esté fallado tanto en su implementación y operatividad, separándose de su objetivo social primordial.

EL PAE fue originalmente concebido como un programa estatal de alimentación escolar, ejecutado directamente por funcionarios de la Junaeb. Si bien la ley no es conclusiva sobre la forma de administración del Programa, permitía la colaboración del órgano público con entidades privadas. En 1979, se asume la decisión política de externalizar y tercerizar la totalidad del servicio de alimentación, en concordancia con el modelo económico que asumió la dictadura.

En contrapartida, el modelo actual del PAE licita el servicio de alimentación en empresas privadas, que se encargan en lo concreto de llevar la ración señalada en las minutas al estudiante. Del mismo modo, estas se encargan de la contratación de las manipuladoras de alimentos que desarrollan las labores de preparación de los alimentos, en un régimen de subcontratación. Este modelo, dividido en macrozonas para efectos de las licitaciones, ha promovido un sistema de economías de escala, que junto con una ausencia casi total de fiscalización estatal, ha permitido que las empresas privilegien su rentabilidad por sobre la calidad del servicio de alimentación y el bienestar de sus trabajadores, al tiempo que ha hecho tierra fértil para que las empresas se relacionen entre sí, ejerciendo su poder de mercado en la fijación de los

precios de los contratos con el Estado, principalmente en atención a la relevancia del servicio prestado y a la imposibilidad de interrumpir su continuidad.

La gran cantidad de recursos involucrados en el PAE, promueven la participación de un gran número de empresas en las licitaciones, muchas de las cuales utilizan sus redes de relación y su poder de mercado para ejercer presiones en diversos organismos públicos. Tema relevante en este sentido es la presión que se ejerce sobre el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, situación que complica aún más los procesos licitatorios.

El modelo de concesiones en la JUNAEB sin duda alguna ha fracasado y es necesario revisar alternativas para su reforma, ello porque dicho modelo vulnera el espíritu que alentó la creación de la Junaeb. Así lo demuestran los cuestionamientos a los procesos licitatorios que hemos conocido en el último tiempo y que han sido el objeto de esta Comisión.

En concreto, la Comisión Investigadora del funcionamiento de la Junaeb nace a raíz de los problemas derivados de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, en adelante, PAE, entre los años 2014 y 2015, particularmente por las controversias suscitadas a propósito de las licitaciones de ciertas macrozonas del país en la cual se detectaron irregularidades, y que derivaron, en su caso, en el término anticipado de los contratos con las empresas adjudicatarias por el grave perjuicio que traían a los niños y niñas del país, a las manipuladoras de alimentos y a las familias de ellos y ellas.

Entre las opciones que se presentan y que pretendemos abordar en este texto, consideramos que las soluciones no sólo pasan por el maquillaje del modelo existente, sino que es necesario analizar modificaciones de fondo, que incorporen un mayor protagonismo estatal en una política pública que a toda luces se aloja en el núcleo de prestaciones básicas que el Estado debe asegurar a uno de los sectores de mayor vulnerabilidad en la sociedad, como son los niños y niñas.

La finalidad de la Comisión consistió en recopilar la información necesaria para levantar un diagnóstico respecto al cual luego fundar conclusiones relativas al Programa de Alimentación Escolar, una política de diaria repercusión en las familias de los chilenos, que destaca por ser de fundamental valor en la nutrición y alimentación de cada uno de los niños y niñas del país para contribuir con su educación, pero que a la vez tiene un complejo funcionamiento, tanto en cuanto a los recursos económicos y humanos que hay envueltos, como en lo relativo al proceso de licitación y adjudicación de los contratos a las diversas empresas que proveen el servicio a lo largo del país. En este sentido, las irregularidades que la Comisión ha podido conocer, nos llevan a pensar en la necesidad de que sea el Estado el que tome un rol más protagónico y de que al menos en aquellos territorios que resulten “menos atractivos” para el mercado (y que suelen ser aquellos en que la vulnerabilidad se acrecienta), se haga cargo de la alimentación estudiantil de forma más o menos directa. Esta misma lógica debería

operar en los casos en que falla un proceso de licitación, a fin de asegurar la continuidad del servicio de alimentación estudiantil.

2. Sobre la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas: debilidad institucional y falta de rol fiscalizador

La ley que le dio nacimiento a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, señala que este órgano tiene a su cargo la aplicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los escolares, conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación.

Asimismo la define como un órgano de la administración del Estado, que tiene a su cargo, entre otras funciones, la de programar la aplicación de distintos beneficios a los alumnos de los establecimientos de enseñanza pública y particular gratuita, de niveles pre-primario, primario, medio y superior, a saber: de alimentación; De vestuario; De útiles escolares; De transporte; De becas; De préstamos a los estudiantes universitarios; De internados y hogares estudiantiles; De preservación y recuperación de la salud en colonias climáticas y de vacaciones, y De cualquiera otra medida asistencial. A su vez, la Junaeb tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, constituyendo una manifestación del proceso descentralizador del Estado.

Son innegables los beneficios que ha traído a millones de chilenos la aplicación permanente de los programas que tiene a su cargo la Junaeb, en especial el Programa de Alimentación Escolar. Esta difícil y relevante función es llevada a cabo con una reducida planta de funcionarios, la cual está encargada de administrar y fiscalizar, en su caso, millonarios contratos, con muy poco apoyo presupuestario.

Esta relación entre un debilitado órgano, que data de la década de los 60' sin mayores modificaciones, y grandes cantidades de recursos públicos implicados para llevar a cabo el Programa pudiera constituir una explicación, quizás no definitiva, de los hechos que son objeto de la investigación.

El devenir de la investigación llevada a cabo por la Comisión, ha permitido concluir que uno de los principales problemas que arrastra la JUNAEB desde hace muchos años, es su debilidad institucional. Esta debilidad, que a estas alturas resulta evidente, se contrapone con la entidad de recursos que la JUNAEB administra, muy especialmente, respecto del Plan de Alimentación Escolar (PAE). Según antecedentes entregados por la Contraloría, la dotación de la JUNAEB se compone de 1.100 personas, de las cuales sólo 65 pertenecen a la planta. En lo particular del PAE, sólo se relacionan con el Programa 91 personas (8,2% de la dotación total), de las cuales 8 son de planta, 75 a contrata y 8 a honorarios. Esto se contrapone palmariamente con el hecho de que del total de los \$924.532.032 miles que componen el presupuesto total de JUNAEB, el 60% se destine al PAE. A mayor abundamiento, este Programa se

eleva como uno de aquellos con más alta prevalencia en el total de compras gestionadas por ChileCompras (2,8% del total) y como uno de los que mayor cantidad de compras realiza en el Sector Educación (28% del total).

Sin desconocer la encomiable labor de los funcionarios de la Junaeb a través de la historia y reconociendo que han realizado su labor con un alto sentido de la responsabilidad y el servicio público, las falencias del servicio son evidentes y es necesario remediarlas.

Este postulado general se concreta en varios aspectos específicos del PAE. Así, y tal cual lo expresó la Contraloría, se pueden resumir las dificultades que tiene la Junaeb en los siguientes puntos:

- Insuficiencia de capacidades del servicio para procesos licitatorios de alta complejidad.
- Debilidades de control en la prevención o detección de conflictos de intereses entre funcionarios y empresas proveedoras: El Contralor señaló que la Junaeb no tiene rol fiscalizador. A su vez, muchos trabajadores no tienen la categoría de funcionario público, puesto que están bajo la modalidad de contrato a honorarios (de las 1110 personas que trabajan en Junaeb, 337 están bajo esta modalidad). Esto permite que conflictos de intereses puedan producirse.
- Insuficiente supervisión respecto del cumplimiento de las empresas: en el estado actual de Junaeb existen sólo 78 funcionarios para inspeccionar 9000 establecimientos (1 persona por cada 115 establecimientos). No se puede asegurar que cada Escuela esté recibiendo correctamente el servicio.
- Falta de una unidad de Gestión del PAE para el análisis de las empresas desde el punto de vista técnico y financiero.
- Falta de definición de perfiles de cargo que permita contar con personal más idóneo: la multiplicidad de tareas que cumple la Junaeb, y su escaso personal hacen que la especialización sea baja.
- Alta rotación de directivos y Secretario General de Junaeb: El Contralor señaló que ha habido 4 jefes de servicio en menos de 2 años. Ello impide formular políticas de largo plazo en torno a las licitaciones.
- Deficiencia en los sistemas informáticos.
- Deficiencias en el control de los alumnos beneficiarios del PAE, que es realizado por un profesor designado en cada establecimiento (encargado PAE) . El Contralor manifestó que el profesor no tiene ningún incentivo para fiscalizar si se le entrega o no la alimentación al niño o niña.

- El Contralor indicó a su vez que Junaeb no elabora el reporte mensual de desempeño de los proveedores, a nivel de establecimiento educacional, que acredite las infracciones. De esta manera, no es posible aplicar el procedimiento administrativo sancionador.

Otro problema que se detectó es la amplitud de las macrozonas en las cuales se licita el PAE. La Junaeb divide al país en 3 macrozonas que comprenden 101 unidades territoriales. Esta envergadura parece no ser adecuada dada la debilidad institucional del órgano. A su vez, si fracasa un proceso licitatorio implica que muchas comunas, incluso regiones, pueden verse afectadas. A los problemas de cobertura, se suma el hecho de que los funcionarios de la Junaeb no tienen el estatus de fiscalizadores, razón por la cual no cuentan con los instrumentos e incentivos idóneos para controlar el buen funcionamiento del servicio de alimentación.

Asimismo, se concluye que existe un importante conflicto que se suscita entre un llamado a licitación y la necesaria provisión del PAE. En efecto, si es que un proceso licitatorio falla, se debe hacer uno nuevo; no obstante, si ello se produce en fechas cercanas al inicio de un año escolar, el proceso entero pierde su planificación razonable, y los distintos órganos involucrados presionan. De esta manera, se recurre de manera más frecuente al trato directo, y ello hace más permeable al proceso de influencias.

En conclusión, según los datos aportados por los asistentes a la Comisión Investigadora fluye que el principal problema de Junaeb es su debilidad institucional. Esta debilidad, ha implicado una falta de fiscalización y control de los contratos que se celebran con las empresas privadas. Dicha debilidad, no es atribuible a un desempeño deficiente de sus funcionarios, los que trabajan al límite de sus posibilidades, sino a una falta de dotación y a la antigüedad de la estructura de Junaeb, además de la falta de una unidad especializada que se haga cargo en específico de la Administración del Programa PAE.

3. Las manipuladoras de alimentos en el rol de ejecutar el Programa de Alimentación Escolar. Mecanismos de protección de sus derechos laborales.

Para el cumplimiento del servicio del PAE, las empresas licitantes tienen contemplado dentro de su giro el entregar raciones alimenticias en los distintos establecimientos educacionales de las unidades territoriales concesionadas previamente por la Junaeb. Para dicho efecto, las empresas requieren la contratación de trabajadores para que desempeñen la labor de preparar y servir raciones alimenticias concesionadas. De esta forma, las manipuladoras de alimentos son quienes en el día a día hacen posible que se pueda proveer el Programa de Alimentación Escolar, constituyendo la base del sistema.

Así las cosas, y no obstante ser la célula del sistema, la base que permite la correcta ejecución y por tanto la provisión de alimentación sana a nuestros niñas y niños, se evidencian una serie de falencias a nivel de infraestructura y de herramientas que poseen las manipuladoras para desarrollar su labor. Por otra parte, las Federaciones que las representan hicieron presentes varios problemas relativos a sus derechos laborales, respecto de los cuales se deben buscar mecanismos que los aseguren de mejor manera.

En relación con la provisión del servicio, la Contraloría detectó los siguientes problemas en las fiscalizaciones en terreno que permiten advertir un preocupante comportamiento de las empresas:

- Falta de equipamiento o mal estado de éste, en las cocinas y comederos
- Falta de certificación diaria de las raciones servidas.
- Retraso en la formalización de las infracciones. Generalmente no se imponen sanciones.
- Pérdidas de alimento: un porcentaje muy importante termina en la basura lo que constituye una gran cantidad de recursos públicos.
- Falencias en la aprobación, publicación o cambio de la minuta de alimentación.
- Manipuladoras sin vestimenta adecuada o implementos.

Desde este punto de vista, se puede advertir que las manipuladoras de alimentos desarrollan su labor en un complejo ambiente,

Asimismo, la seguridad laboral de las mismas, no ha sido lo suficientemente estudiada, y se advierten numerosos problemas en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales específicas de estas trabajadoras.

Finalmente, los derechos laborales de las manipuladoras han visto mejoras con el paso del tiempo, pero todavía no se llega a un nivel de dignidad equiparable con la función que cumplen. En efecto, en el año 2014 se dictó la ley n° 20.238 que agregó un nuevo artículo 75 bis en el Código del Trabajo, lo que constituyó un gran avance en torno a generar incentivos legales específicos a favor de estas trabajadoras. No obstante, aún en materia de remuneración, continuidad laboral, y protección en caso de término anticipado del contrato de la empresa licitante, hay muchos desafíos que abordar.

En cuanto a las remuneraciones, en general, las manipuladoras perciben el equivalente a un ingreso mínimo mensual, lo que es compensado con el denominado Bono PAE, el cual es un índice de la licitación. Se deben corregir las inequidades en

los diversos procesos, de manera de propender a la igualdad de las remuneraciones, sin importar la empresa en la que laboren las manipuladoras. Asimismo, este índice debe ser uno de los determinantes al momento de otorgar la concesión.

En cuanto a la continuidad laboral, se debe asegurar que este principio del derecho del trabajo esté asegurado para las manipuladoras, independiente de la relación que haya entre determinada empresa y la Junaeb. Especial atención requiere el caso de las trabajadoras que a la fecha de terminación de un contrato tengan licencias de cualquier tipo; se deben consagrar mecanismos efectivos que permitan también a ellas volver a la nueva empresa al momento de terminar su licencia.

Finalmente, la debilidad de las garantías constituidas por las empresas es un punto determinante. En efecto, la Contraloría se pronunció al respecto de las pólizas de garantía. Sobre el particular, el dictamen 87.954 señala: “La diputada Alejandra Sepúlveda Órbenes requiere determinar los alcances del artículo 72 del Reglamento de la ley N° 19.886, en la situación de los trabajadores de la empresa de Servicio de Comida del Maule Limitada, SERCOMAULE, que prestaba servicios para la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB. [...]a esa data dicha empresa mantenía remuneraciones y cotizaciones de seguridad social impagas a sus trabajadores, por lo que éstos habrían solicitado a JUNAEB hacer efectivas las garantías de fiel y oportuno cumplimiento de esos contratos. Ante ello se les habría informado la necesidad de requerir de una orden judicial a fin de hacer efectiva la garantía, lo que a juicio de la recurrente no resulta procedente. De los antecedentes normativos expuestos aparece que JUNAEB se encuentra habilitada para pagar las remuneraciones y cotizaciones de seguridad social que SERCOMAULE hubiere adeudado a sus trabajadores haciendo efectiva la garantía de fiel cumplimiento y sin necesidad de requerimiento judicial o arbitral, tal como lo expresa el aludido artículo 72 del reglamento de la ley N° 19.886, de modo que resultaría improcedente establecer requisitos adicionales que se opongan a esa disposición”.

No obstante lo señalado por la Contraloría General de la República, y según lo indicado por las manipuladoras en las sesiones de la Comisión, la realidad es que estas pólizas no han podido ser cobradas por la vía administrativa, recurriéndose a largos juicios en los Juzgados Laborales para conseguir el pago de las obligaciones que están a su favor.

En esta misma idea, se debe revisar la idea de solidaridad respecto de las obligaciones laborales de las manipuladoras que tiene la Junaeb. En este sentido, se debe avanzar en reconocer la expresa obligación que tiene la Junaeb de pagar toda deuda laboral en que incurra una empresa en el caso de haber un término anticipado de contrato.

Si como ya establecimos, la prestación alimentaria es inescindible del derecho de derecho a la educación, en tanto coopera en tornarlo posible y concreto, es

imprescindible que exista una mayor presencia del Ministerio de Educación en el control del Programa de Alimentación Estudiantil. El MINEDUC no puede sólo ser un observador de los problemas que existen actualmente en Junaeb, sino que debe asumir el rol de actor principal, cooperando en el control del programa y principalmente, en la resolución de los problemas que se han suscitado con las manipuladoras de alimentos.

4. Las empresas licitantes, y los contratos de concesión.

Respecto a este punto cabe señalar que las empresas que participan en los procesos licitatorios tienen diversas falencias que amenazan o perturban la adecuada provisión del servicio. Al respecto la Junaeb, a través de su Director, plantearon una serie de cambios a las bases técnicas y administrativas de modo de subir los estándares, lo que va en la dirección correcta. No obstante cabe redefinir una serie de otros requisitos, que ya se han expresado ampliamente en las propuestas señaladas anteriormente.

En este sentido, se debe estudiar la posibilidad de contar con una empresa del Estado que opere como una contramuestra del servicio de alimentación que proveen las actuales sociedades comerciales. En este sentido, esta empresa podría operar bajo las normas del derecho común, sirviendo también para hacerse cargo de procesos licitatorios que fracasen, de tal manera de no estar sujetos a los vaivenes de dicho proceso ad portas del inicio de un nuevo año escolar.

Esto es sin perjuicio de la revisión completa del sistema de concesiones, en el sentido de revisar la pertinencia de mantenerlo como una política del Estado en la alimentación de nuestros niños y niñas.

Propuestas

1. Modificaciones al Programa de Alimentación Escolar y la institucionalidad de JUNAEB

- a. Requerir al Ministerio de Educación que incluya una reforma al Programa de Alimentación Escolar en el Proyecto que Crea el Sistema de Educación Pública (Boletín 10368-04). Lo anterior a fin de incluir esta importante política del Estado en el paquete de reformas que se están tramitando actualmente. Ello conllevará necesariamente que el PAE deje de ser un beneficio aislado de la Escuela, sino que integrado a ella, dentro del esquema de planificación que incluye el Sistema de Educación Pública en su Estrategia Nacional de Educación Pública.

- b. Redefinir la política de alimentación del país, avanzando paulatinamente a un sistema integrado, que permita tener una fuerte fiscalización del Estado en las empresas que proveen el servicio, velando por la adecuada nutrición y alimentación de los niños y niñas del país, como también, por los derechos laborales de las manipuladoras de alimentos, y del resto de trabajadores que se dedican a este rubro.
- c. Asimismo, y en conexión con la anterior propuesta, el Programa de Alimentación Escolar, no puede estar desconectado, ni dissociado 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, proveedores, y quienes lo supervisan, se ejecute de un modo armónico con sus planes institucionales.
- d. **Modernización de la estructura de la JUNAEB.** La estructura de la JUNAEB, data del año 1964 y da cuenta de una estructura adecuada para esa época, pero que ya no ofrece las soluciones esperadas para la actualidad.
- e. **Ampliación de la dotación de la JUNAEB.** Como ya establecimos antes, la dotación de la JUNAEB resulta evidentemente insuficiente, tanto para la administración de los procesos licitatorios, como para fiscalizar el cumplimiento cabal de los contratos por parte de las empresas adjudicatarias. Para esto, resulta imprescindible la realización de un reestudio de la dotación de la JUNAEB, incrementando el número de personas que se desempeñan en ella, pero teniendo a la vista la necesidad de incorporar funcionarios con responsabilidad administrativa y no sólo personas que se desempeñen a honorarios.
- f. **Dotar a los funcionarios de la JUNAEB de la calidad de fiscalizadores.** Uno de los principales problemas de la JUNAEB es que no cuenta con las herramientas necesarias para fiscalizar la correcta ejecución de los contratos que suscribe con las empresas adjudicatarias. El universo de funcionarios que podrían realizar las funciones de fiscalización no supera los 80 para abarcar unos 9.000 establecimientos a nivel nacional. Por eso, junto con aumentar las plantas de funcionarios, se requiere que se dote a estos de la calidad jurídica de fiscalizadores, lo que les dotaría de mayores herramientas y además, de un estatus más adecuado en relación a su responsabilidad administrativa. Del mismo modo, debe entregarse la fiscalización periódica de las raciones y del cumplimiento de las minutas a funcionarios de la propia JUNAEB y no a profesores de los establecimientos, sin responsabilidad y que realizarían

actualmente esta labor casi de forma voluntaria, sin incentivos para un control eficaz

- g. **Debilidad institucional en el control de posibles conflictos de interés.** La inexistencia del estatus de fiscalizadores, sumado a la gran cantidad de trabajadores a honorarios, ha generado una ausencia general de responsabilidad por los actos de la JUNAEB. Del mismo modo, no ha sido aislado el hecho de que trabajadores o funcionarios de JUNAEB, aparezcan como asesores, directores o relacionados con empresas a las cuales se han otorgado licitaciones, contraviniendo principios básicos de probidad y transparencia. Por esta razón, se hace imprescindible establecer “periodos de congelamiento” o incompatibilidades para desalentar el involucramiento de funcionarios de JUNAEB con empresas participantes de las licitaciones.
- h. **Creación de una unidad técnica especializada al interior de la JUNAEB que se haga cargo del PAE.** La complejidad de los procesos de licitación y la cantidad de recursos de los que este Programa se hace cargo, hacen necesario que se cree dentro de la JUNAEB, una unidad que se avoque únicamente a la administración y fiscalización del mismo.
- i. **Otras propuestas:** tales como la definición de perfiles de cargo y la modernización del sistema informático de la Junaeb.

2. Modificaciones al sistema de licitaciones de la JUNAEB

- a. **Entidad de las macrozonas y de las unidades territoriales.** La división de territorio en tres macrozonas para efectos de los procesos de licitación y de la división de estos en unidades territoriales; al tiempo que se asocian unidades territoriales más atractivas con otras que no lo son, parece haber generado una distorsión en el sistema global de gestión alimentaria, en que se ha privilegiado la operación en un contexto de economías de escala, privilegiando en definitiva, la optimización de la rentabilidad de las empresas adjudicatarias, en perjuicio de la calidad del servicio entregado y de la rentabilidad del PAE para las arcas públicas.
- b. **Problemas con la aplicación de sanciones ante una infracción del contrato por parte de una empresa adjudicataria.**

- c. **Simplificación del modelo de licitación y las bases y reducción de recurrencia al trato directo.** De acuerdo a la información otorgada por la Contraloría, 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 un 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.

- d. **Problemas con las pólizas de seguros entregadas por las empresas para casos de incumplimiento:** Se hace necesaria la disposición de dos tipos de boletas de garantía. Una, que responda respecto de las obligaciones de la empresa con el Estado, y otra que opere de manera automática, sin necesidad de judicialización y que responda por las obligaciones laborales que hayan quedado pendientes con las manipuladoras de alimentos. Respecto a las pólizas de garantía se debe limitar su uso al máximo, de tal manera que estas no aseguren las obligaciones laborales ni previsionales, sino que sólo sean boletas bancarias.

3. Modificaciones tendientes a mejorar el servicio otorgado por JUNAEB

- a. **Fortalecimiento de la fiscalización y seguimiento del PAE.** Faltan modelos estandarizados que permitan configurar un procedimiento administrativo sancionador general por parte de la Junaeb, y procedimientos internos por parte de las empresas ante incumplimientos a la normativa técnica o alimenticia.

- b. **Resoluciones sanitarias.** Establecimiento de un mecanismo que permita que todas las raciones que las empresas adjudicatarias ofrecen, cuenten con la correspondiente resolución sanitaria.

- c. **Malas condiciones en el equipamiento de cocina, servicio y comedores.** Por una parte, se hace necesario que las bases de licitación sean más estrictas sobre el equipamiento que las empresas deben poner a disposición de las manipuladoras de alimentos para que estas puedan llevar a cabo su función.

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. 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.

- d. **Pérdida de alimentos.** Si bien una parte importante de la solución de este problema para por el hecho de mejorar la calidad de las raciones, es necesario además que se mejoren los sistema de cálculo de las mismas que hacen las empresas. Paralelamente, es necesario generar protocolos que operen en caso de un “sobrestock” de alimentos, como por ejemplo, la entrega de este a comedores comunitarios o la reasignación de alimentos entre establecimientos de las mismas unidades territoriales, según sus necesidades.

I. Modificaciones tendientes a mejorar las condiciones laborales de las manipuladoras de alimentos

- a. **Problemas con el equipamiento entregado a las manipuladoras de alimentos para la realización de sus funciones.** Ha sido un comentario transversal entre las manipuladoras de alimentos, la falta de equipamientos idóneos para el desarrollo de sus funciones. Esto, además ha sido refrendado por la Contraloría, que hay señalado entre sus hallazgos, una serie de deficiencias de infraestructura y equipamiento en los establecimientos en que se desarrolla la entrega de los alimentos. Las manipuladoras han señalado también que el único incentivo de las empresas para renovar equipamiento, es e incremento de los gastos a fin de reducir el margen de gratificaciones que deben pagar a las trabajadoras. Por esta razón, urge disponer un sistema de fiscalización y certificación, no sólo de las raciones, sino de todo el equipamiento que se utiliza en las cocinas, así como de los utensilios y vestimentas que se entregan a las manipuladoras. Estos controles, deben abarcar también las condiciones de seguridad en cocinas y comedores.
- b. **Continuidad de trabajo para las manipuladoras de alimentos, cuando se produce un cambio de empresa adjudicataria en una determinada unidad territorial.** Por regla general, el supuesto en 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 periodo de la licitación, no existe obligación de la nueva empresa de contratar a las mismas trabajadoras de la empresa predecesoras. Esto general inestabilidad en los puestos de trabajo de las manipuladoras y además, aún en caso de que sea recontractadas, produce efectos negativos para su continuidad laboral. Por este hecho, las bases de licitación de los nuevos contratos, 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.

- c. **Equiparación de remuneraciones de las manipuladoras de alimentos.** Una de las mayores inquietudes de las manipuladoras de alimentos, es precisamente la gran disparidad entre las remuneraciones que perciben de una u otra empresa, en uno u otro territorio. Para este efecto, tanto las bases de licitación, como el futuro estatuto de las manipuladoras de alimentos comprometido por el Ejecutivo, deben contar con disposiciones que estandaricen las remuneraciones de las trabajadoras, precaviendo fluctuaciones bruscas en sus remuneraciones por cambio de empleador.

- d. **Otorgamiento de día feriado a las trabajadoras en el día de la manipuladora de alimentos.** Hasta ahora, se ha avanzado en la consagración del Día de la Manipuladora y del Manipulador de Alimentos. Esta conquista, ha contribuido en el reconocimiento de la importancia de la labor de estos trabajadores y trabajadoras, pero no se ha asumido con la seriedad requerida por parte de los empleadores y por los establecimientos, que sistemáticamente han puesto trabas al hecho de entregar este día a las manipuladoras, como liberado de sus funciones regulares. Creemos que el respeto de este día, que celebra la labor y dignidad de las manipuladoras, debe otorgarse a las mismas trabajadoras, para que ellas puedan decidir si destinarlo a la reflexión y descanso, o bien al desarrollo de alguna otra actividad comunitaria.

- e. **Procedencia de la responsabilidad solidaria del Estado respecto de remuneraciones y otras prestaciones que correspondan a las manipuladoras de alimentos, en caso de quiebra de una empresa adjudicataria.**

En relación con este punto cabe señalar que la jurisprudencia de los Tribunales superiores de Justicia ya ha avanzado bastante en reconocer expresamente la responsabilidad solidaria del Estado cuando actúa como un privado

contratando empresas para la provisión de funciones públicas que tiene a su cargo.¹

el título VII del Código del Trabajo, denominado “Del trabajo en régimen de subcontratación y del trabajo en empresas de servicios transitorios” regula justamente el régimen de subcontratación definiéndolo, en su artículo 183-A, como “aquél realizado en virtud de un contrato de trabajo por un trabajador para un empleador, denominado contratista o subcontratista, cuando éste, en razón de un acuerdo contractual, se encarga de ejecutar obras o servicios, por su cuenta y riesgo y con trabajadores bajo su dependencia, para una tercera persona natural o jurídica dueña de la obra, empresa o faena, denominada la empresa principal, en la que se desarrollan los servicios o ejecutan las obras contratadas”

La regulación del trabajo en régimen de subcontratación fue una innovación normativa agregada al Código del Trabajo en virtud de la ley 20.123 del año 2006, cuyo espíritu se basa en dar solución a los conflictos laborales derivados del proceso de descentralización productiva que caracteriza a la sociedad contemporánea. En efecto, “hasta ahora se ha venido justificando la irradiación de la responsabilidad por obligaciones laborales y de seguridad social desde los contratistas y subcontratistas hacia el empresario principal en la finalidad de prevenir la insolvencia de aquéllos y tutelar los derechos de los trabajadores, proporcionando a éstos uno o más patrimonios adicionales a los de su empleador en los cuales hacer efectivos sus créditos [...] aunque no siendo éste empleador de esos trabajadores, igualmente se beneficia de su actividad laboral” (Claudio Palavecino, Subcontratación, Régimen Jurídico del Trabajo Subcontratado y Del Suministro de Personal, p. 58-59). De esta manera, dichas normas están en directa protección del trabajador.

En el caso de la relación que se da entre la Junaeb, las empresas, y las manipuladoras, se dan claramente todos los elementos de la subcontratación:

- a) Existencia de un contrato de trabajo por un trabajador para un empleador, denominado contratista o subcontratista
- b) Acuerdo contractual, entre el contratista o subcontratista y una tercera persona natural o jurídica dueña de la obra, empresa o faena, denominada la empresa principal, en virtud del cual la primera se encarga de ejecutar

¹ Así lo han señalado las sentencias de la Corte Suprema contenidas en los roles 29.088-2014, 31.227-2014, 31.224-2014 y 1.727-2015. En estos casos existe una repartición pública que celebró un contrato administrativo por medio del cual se otorgó una licitación pública a una empresa particular, la que a su vez, celebró un número determinado de contratos de trabajo con trabajadores individuales que llevaron a cabo las labores para los cuales se celebró la licitación pública.

obras o servicios, por su cuenta y riesgo y con trabajadores bajo su dependencia para la segunda: que está constituido por las licitaciones.

- c) Desarrollo de los servicios o ejecución de las obras contratadas en la empresa principal: el servicio se presta en los distintos liceos, colegios y jardines a cargo de JUNAEB.

Así las cosas, se propone modificar la normativa del trabajo en régimen de subcontratación para reconocer expresamente a los órganos del Estado como sujetos de derecho susceptibles de ser enjuiciados bajo estas normas.

=====

3.- Del diputado Miguel Ángel Alvarado

ANTEPROYECTO DE CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LAS 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

Agosto 2016 a los Honorables Diputados:

I.- INTRODUCCION.

La H. Cámara de Diputados, en sesión de fecha 22 de diciembre de 2015, acordó que, 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, aprobar la solicitud de 62 diputadas y diputados de crear una Comisión Especial Investigadora de las 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.

La sesión constitutiva de esta Comisión fue celebrada el día 20 de enero de 2016, eligiendo como su Presidente al diputado señor Manuel Monsalve Benavides, siendo sus miembros integrantes las Diputadas y Diputados: Las Sras. Daniella Cicardini, Andrea Molina, Alejandra Sepúlveda, Marisol Turrer y la Sra. Camila Vallejo y los Sres. Aldo Cornejo, Gonzalo Fuenzalida, Sergio Gahona, Alberto Robles, Alejandro Santana y el Sr. Matías Walker

Al tenor del acuerdo de la Cámara de Diputados que ordenó creación de esta Comisión Especial Investigadora, su mandato comprende la labor de investigar sobre las posibles irregularidades cometidas por JUNAEB en la gestión del Programa de Alimentación Escolar, PAE, sus efectos en las distintas regiones del país, los cuales ya han sido objetadas por la Contraloría General de la República, por haberse cometido potenciales defraudaciones al Fisco por sobrepuestos en las adjudicaciones de raciones alimenticias a empresas de manera manifiestamente irregular, al no contar éstas con las exigencias legales para acceder a los procesos de selección y en general todo otro vicio ocurrido en la JUNAEB en relación al PAE, su licitación y adjudicación durante los años 2014 a 2015, para determinar las posibles responsabilidades políticas nacidas de esas eventuales irregularidades.

II.- ANTECEDENTES CONSIDERADOS.

1.- Informe Final de Investigación Especial N° 790, de 2015, en la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

2.- Presentación ante esta Comisión Investigadora, de fecha 23 de marzo de 2016, titulada Fiscalización de JUNAEB, al Programa de Alimentación Escolar.

3.- Presentaciones de FEMAI, Federación Interregional de Manipuladoras de Alimentos.

4.- Ley N° 15.720, que Crea la JUNAEB, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Corporación Autónoma con Personalidad Jurídica de Derecho Público.

5.- Ley N° 19.886 que Establece las Bases Sobre Contratos de Administración de Suministro y Prestación de Servicios.

III.- DESARROLLO ANTEPROYECTO DE CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES DE INFORME DE LA COMISION.

La JUNAEB, Junta Nacional de Auxilios y Becas, es un servicio dependiente del Ministerio de Educación y el PAE, es el Programa de Alimentación Escolar; ambos fueron creados por la ley N° 15.720, conforme a ella el PAE es ejecutado por la JUNAEB y su objetivo es mejorar la asistencia a clases y retener a los estudiantes en el sistema educacional, a través de la entrega de un servicio de alimentación escolar saludable, variado y nutritivo, que les permita un desarrollo físico y mental que favorezca y estimule la concentración y aprendizaje necesarios para su éxito académico.

Los servicios de alimentación que presta el Programa PAE son adjudicados a través de licitaciones públicas que lleva a cabo la propia JUNAEB, solo excepcionalmente al tenor de dicha ley y la ley N° 19.866, a través de trato directo, uno y otro instrumento deben incluir las raciones alimenticias de los beneficiarios del PAE,

así como los que le corresponde atender a la JUNJI y a la Fundación Integra (PAP, Programa de Alimentación de Párvulos).

La JUNAEB a través del PAE, entrega diariamente raciones de alimentación (almuerzo, desayuno u once) a los estudiantes más vulnerables de establecimientos municipales y particulares subvencionados y desde temprana edad (jardín infantil), por lo dicho el PAE constituye para el Ministerio de Educación un instrumento estratégico que responde a las prioridades gubernamentales del mismo y a la Misión Institucional de la JUNAEB (que los estudiantes se Integren en igualdad de oportunidades y se mantengan en el sistema escolar). En cumplimiento de lo anterior la JUNAEB entrega un servicio de alimentación diferenciado según sean las necesidades nutricionales de los estudiantes en cada nivel educacional. El programa es de asignación universal, por lo que sus beneficiarios son todos los niños de dichos niveles en los respectivos establecimientos educacionales.

La estructura organizacional y coordinación del PAE se ha reglado según las normas legales y lo establecido en guías o manuales (como por ejemplo el manual de operación del año 2007 para los procesos de Asignación de raciones del PAE, Aplicación de Técnicas de Control, Supervisión y Seguimiento del PAE en todas las Direcciones de la JUNAEB, Regionales, Provinciales y Nacional), donde se regulan los procedimientos, la documentación con las especificaciones normativas, los mecanismos de coordinación, la asignación de responsabilidades y funciones y las relaciones con las empresas concesionadas. De este modo, el personal del PAE destina sus labores a la administración de los contratos, la planificación y la supervisión o fiscalización de su cumplimiento en el tiempo y de manera periódica, al menos idealmente.

Sin embargo, se ha podido constatar la escasa dotación de personal, tanto de funcionarios en el Departamento de Alimentación Escolar a nivel central, como personal de supervisión de JUNAEB a nivel nacional, por ejemplo, los supervisores o fiscalizadores tienen una dotación de no más de 100 funcionarios en todo el país; por lo cual el personal debe realizar otras labores, de diferentes departamentos o áreas de la institución, lo cual repercute en la disminución de la operatividad y eficiencia de la JUNAEB, como en la baja fiscalización de la ejecución del PAE a nivel nacional, ya que la supervisión no es la única labor que realizan en sus cargos, sin que puedan asistir a terreno habitualmente. En efecto es tal el déficit de fiscalizaciones en terreno, para verificar la entrega de los servicios, que la única variable efectiva de control del programa es su cobertura (y esta no es universal), la cual a su vez depende del presupuesto y la estrategia ejecutada por JUNAEB de la externalización de los servicios de fiscalización de los proveedores en la entrega de los servicios; desde el personal manipulador de alimentos, su situación contractual, el equipamiento, el

abastecimiento, la disponibilidad de productos, el control de los alimentos y materias primas, el control de higiene, el control de ración servida y la ración efectiva.

Es la JUNAEB, en colaboración con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, el órgano llamado a resguardar el cumplimiento de los contratos con los proveedores externos; evaluar e implementar mejoras al programa, a través del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y Control; establecer las bases técnicas para el control de la ejecución del PAE, fijando desde los requisitos nutricionales o alimentarios de las raciones por nivel etario de los estudiantes beneficiarios, hasta las metodologías de supervisión, control, auditorías y el seguimiento de los resultados, de forma de resguardar el cumplimiento del contrato y evaluando posteriormente el mejoramiento constante del programa; con el propósito de entregar alimentación de calidad a los beneficiarios de JUNAEB y de otras instituciones con las cuales se relaciona, como la JUNJI e Integra.

En cuanto al mecanismo de traspaso de recursos o de pago a los responsables directos de la ejecución del programa, se aplica un sistema de "pago provisorio" por raciones servidas y certificadas por la propia la unidad de gestión de la empresa concesionaria que tiene adjudicado el servicio de alimentación. Este sistema otorga certeza en la inversión o giro de los concesionarios, así como la operatividad, puesto que reciben el 90% del pago de sus servicios por las raciones de alimentación programadas para cada mes considerando el precio prefijado por tramos en las bases de licitación, calculado sobre un maestro generado en el mes anterior y el porcentaje de diferencia se calcula posteriormente de acuerdo a lo realmente servido, lo cual está sujeto a que la JUNAEB lo verifique. Luego es preciso considerar que los contratos deben comenzar a ejecutarse en el mes de marzo de cada año y a partir del mes de junio se ejecutan recién los ajustes, toda vez que según vimos, a los proveedores se les paga por ración efectivamente servida y por eso en junio se ajusta el mes de marzo, así sucesivamente todos los meses siguientes con un desfase de 90 días.

Los establecimientos PAE deben poseer una infraestructura adecuada y el personal suficiente para poder hacer entrega de las raciones alimentarias, lo cual se encuentra establecido por la JUNAEB y debe ser conocido, aceptado y obligatorios para los proveedores externos.

En el establecimiento educacional un profesor resulta ser el encargado del PAE, dirigiendo el procedimiento de entrega de las raciones en el casino o comedir, así como su consumo por parte de los estudiantes beneficiarios; acto seguido debe certificar el número de raciones efectivamente servidas. En la práctica no suele ser el mismo profesor quien realice esta labor extra, sino que se suelen establecer turnos entre los docentes, llevando al ilógico que deban postergar o perder su hora de almuerzo o colación y la asignación adicional de tareas además de las horas docentes,

planificaciones y labores propias de su cargo. Lo cual, además, produce una falta de vinculación eficiente entre la entrega del servicio por parte de la institución y los beneficiarios. En efecto, este mecanismo constituye una falencia en el procedimiento de entrega del beneficio o ración alimenticia y produce la negativa consecuencia de la falta de un mecanismo de control que verifique la correspondencia entre la asignación teórica y la práctica, puesto que no hay claridad sobre si el beneficiario priorizado por un sistema preestablecido- el SINAE- recibe la ración que le corresponde o lo que es igual el SINAE incluye estudiantes que aparecen como beneficiarios, que en la práctica no reciben el beneficio y los esfuerzos distributivos se desvanecen. El SINAE (Sistema Nacional de Asignación con Equidad) busca focalizar los beneficios entregados, seleccionando a los estudiantes de acuerdo a prioridades.

Se estima que lo anterior ocurre debido a que no existe un vínculo contractual entre la JUNAEB y el encargado PAE y tampoco con la empresa concesionaria, por lo que no se le puede exigir al encargado el cumplimiento de indicadores de desempeño o metas, o que los encargados PAE no poseen la adecuada capacitación para ejercer dicha labor o tienen semanalmente asignadas sólo 2 horas pedagógicas para realizar las tareas de supervisión y administración del programa en el establecimiento (una vez recibidas las raciones), las que son insuficientes para realizar todas las labores del programa.

Sobre la materia presupuestaria, a través de la ley de presupuestos, se asignan a la JUNAEB anualmente los recursos para financiar el PAE y el PAP, asignándosele aproximadamente 4.200.000 raciones alimenticias. Así, el PAE representa el egreso más importante de la JUNAEB y su única fuente de financiamiento es el Aporte Fiscal. Sobre los gastos administrativos, el programa no cuenta con un centro de costos propios, por lo que no es posible cuantificar con precisión sus gastos administrativos o en personal a nivel institucional, siendo útil contar con estas cifras para hacer mejor uso de los recursos y racionalizar los gastos administrativos del programa. La Ley N° 20.798, de Presupuestos del Sector Público para el año 2015, contempló en la Partida 09, Capítulo 09, Programa 01, Junta Nacional de auxilio Escolar y Becas, con cargo al subtítulo 24 "Transferencias Corrientes", ítem 01, "Al Sector Privado", \$ 491.629.698.000, para efectos de ejecutar el programa, incluida la JUNJI.

Por todo lo antedicho, pueden formularse algunas observaciones atinentes, sobre la base de que el PAE tiene los problemas estructurales en su gestión y operación ya descritos;

1°.- El PAE puede establecer y exigir efectivamente estándares de calidad a las empresas prestadoras, no sólo en lo que respecta a las porciones de alimentos, que deben cumplir cierto estándar nutricional, sino que también deben cumplir con un conjunto de factores que permitan mejorar la aceptabilidad del servicio, en la etapa

de licitación, adjudicación, cumplimiento y seguimiento; por la vía de una mejora en la cantidad de fiscalizadores de la JUNAEB, a nivel regional, provincial y nacional; definir la cadena del programa, es decir, quiénes los son proveedores y quienes son los beneficiarios o “clientes”, los estudiantes que reciben el beneficio, para agregar valor público a esta función. Sugiriendo a S.E. la Presidenta de la República, para que, por intermedio del Ministerio de Salud, Educación y Hacienda, se impulse un aumento en la partida presupuestaria referida, destinada al aumento del personal fiscalizador en cada región del país, de manera proporcional al número de establecimientos educacionales PAE.

Relacionado con lo anterior surge como recomendación la posibilidad de poder auditar periódicamente la calidad de las comidas entregadas, así como el control periódico, auditorías y el seguimiento de los resultados en el cumplimiento del contrato y evaluando posteriormente su futura nueva adjudicación por calificaciones positivas o negativas. Por lo anterior, se propone implementar un proceso de auditoría u observación participante de todas las etapas descritas; como resultado de la auditoría referida, se propone que además, se establezca un diagnóstico de las brechas de las competencias de las empresas en cada periodo de auditoría y a su vez utilizarlo en la formulación de las bases de licitación futuras, así como en el decisión de la adjudicación.

2°.- Respecto de las manipuladoras de alimentos, su situación laboral contractual y los bonos pactados y no cumplidos, son variables que deben ser abordadas desde una óptica de mayor jerarquía, regulándose en primer caso en la ley N° 10.750 y en cada licitación, surgiendo la necesidad de proponer a S.E. La Presidenta de La Republica, una reforma legal en tal sentido. Lo anterior nos lleva a la incorporación de un ranking de empresas cumplidoras y las que no, sobre este punto y de la legislación laboral y de seguridad social. Además las competencias, así como el conocimiento in situ de las manipuladoras, deben ser potenciadas mediante su capacitación, siendo este un aspecto a incorporar en el referido ranking y un aspecto a ser consultado y evaluado por las auditorías periódicas sugeridas en el numeral anterior, haciéndolas participes en la solución del problema, promotoras de la solución y como una manera de evaluar una mejora global del PAE, cada período de auditoría, que debe verse reflejado en las bases de la licitación para el periodo siguiente y en el ranking de empresa cumplidora antedicho.

En función de la auditoría periódica descrita, así como del aumento en la intensidad de la fiscalización por parte de la JUNAEB, al que me referiré, debiesen establecerse procesos de capacitación territorial para las manipuladoras, para dar soluciones reales y efectivas a calidad de las raciones alimenticias, porque ellas tienen la mirada cotidiana del establecimiento educacional, información valiosa para proyectar el correcto funcionamiento del PAE.

A mayor abundamiento las escuelas y los servicios de alimentación escolar, como lo es el PAE en particular, tienen un gran potencial para mejorar la nutrición infantil, dado los elevados índices de obesidad infantil del país y de promover hábitos alimentarios más saludables; lo cual apunta en la dirección de ir evaluando y mejorando las minutas alimenticias y objeto de las auditorias sugeridas.

Otro aspecto que amerita revisión y empoderamiento por parte del legislador es la carga laboral de las manipuladoras en los establecimientos, sobre todo en aquellos que acogen a gran cantidad de beneficiarios, ya que la carga laboral redundante en que el trabajo de las manipuladoras sea menos prolijo, si a ello se le suma una calidad contractual negativa, como el resultado del no pago de los bonos pactados, cambios en la empresa concesionaria, con lo cual el resultado del programa se vuelve insatisfactorio para un mayor número de actores. Por lo anterior, se propone inyectar competencias y capacidades para afectar positivamente las variables dichas en la alimentación, a las manipuladoras de alimentos, en una contratación laboral cumplidora de la ley, en las bases de licitación futuras y en las adjudicaciones.

Respecto del equipamiento de las cocinas se propone incluir exigencias en las bases de licitación, incluir este aspecto en las auditorias periódicas y que su diagnóstico se base en el cumplimiento de los estándares exigidos a las empresas prestadoras, como en el incumplimiento de los mismos; además, que este aspecto sea un factor a incluir en el ranking de las empresas cumplidoras y que se incluya como un principio para solucionar el caso en que frente a iguales condiciones ofrecidas que empresa se adjudicará la licitación.

Los procedimientos de licitación no deben hacerse bajo una sola mirada, sino que deben incorporar las distintas miradas estratégicas y políticas (a nivel del ministerio que corresponda o nivel central) y una mirada táctica operacional (de los equipos regionales y nacionales encargados del PAE), ya es la única vía que permitiría abordar en el corto plazo los problemas operacionales y de gestión del programa.

Los procesos de licitación del PAE deben ir incorporando los antecedentes aquí anotados, sobre la calidad del servicio que presten a los beneficiarios, así como las relaciones laborales con las manipuladoras, estos deben ser mejorados y por ello las próximas bases han de incluirlas y propiciar la adjudicación a las empresas cumplidoras del ranking propuesto.

3°.- Por lo anterior, se propone que se realice un proceso de levantamiento de información, evaluando el impacto de la inclusión del factor del ranking de las empresas concesionarias cumplidoras, ya sea en materia laboral, en la prestación del servicio al “cliente final”, equipamiento o infraestructura, cumplimiento de las bases de

la licitación en general en el tiempo, evaluación en los procedimientos de control o fiscalización, planes de contingencia, la percepción de los beneficiarios y de las manipuladoras, la relación de la incorporación de estas mejoras en las bases con las ofertas que podrían llegar, el cumplimiento de las exigencias para su adjudicación y sanciones en caso de incumplimientos de los requisitos exigidos en las bases. Este levantamiento de información deberá incluir los gastos administrativos o de los costos propios del PAE, para determinar los gastos en personal requeridos y así poder iniciar el aumento del personal fiscalizador de JUNAEB.

Además, dada la escasa dotación de personal, tanto de los funcionarios en el nivel central, como personal de supervisión de JUNAEB a nivel nacional y la incompatibilidad, la improcedencia y poca utilidad de las funciones encargadas a un profesor, quien en la actualidad estaría a cargo del PAE en el establecimiento educacional, de la entrega de las raciones en el casino o comedor, su consumo por parte de los estudiantes beneficiarios y la certificación del número de raciones efectivamente servidas. Se sugiere a Su Excelencia la Presidenta de la República la incorporación de un mayor número de fiscalizadores dependientes directamente de la JUNAEB, que deberá significar la eliminación de estas funciones por parte de un profesor del establecimiento respectivo y asignarla a un fiscalizador, que sólo tenga una vinculación contractual o laboral con la JUNAEB y no con la empresa concesionaria ni con el establecimiento educacional, velándose así por su imparcialidad en el ejercicio de esta labor y vinculándola a la carencia actual de labores de control y auditoría a la hora de distribuir las raciones alimenticias, su calidad, el beneficiario y su consumo, entre otras irregularidades denunciadas.

4°.- Finalmente se propone a S.E. la presidenta de la República, propiciar una reforma legal de la Ley N°15.720, en el sentido de incorporar una serie de principios consignados en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y considerando que el derecho a la alimentación es un derecho humano básico, por el cual toda persona debe tener la oportunidad de alimentarse dignamente, con suficiencia y cubriendo las necesidades nutricionales de las personas. Este derecho se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en la carta de la Organización de las Naciones Unidas (art. 25), en el Preámbulo de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), entre otros. Fundándose la reforma sugerida en la incorporación expresa de los siguientes principios: El interés superior del niño; la universalidad en el pleno goce de derechos; que la política de distribución de JUNAEB debe priorizar a los grupos más vulnerables de la población para garantizar sus oportunidades e igualar el bienestar; la exigibilidad; la equidad; la corresponsabilidad y la garantía de una alimentación saludable.

=====

4.- Del diputado Sergio Gahona

ANTEPROYECTO DE CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE JUNAEB

Tabla de Contenido

Anteproyecto De Conclusiones 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.....	35
I. INTRODUCCIÓN	35
II. CONSIDERANDO.....	36
III. CONCLUSIONES	38
<i>d.1) En cuanto a los requisitos que la JUNAEB no ha exigido en los procesos de licitación investigados, Empresas adjudicatarias con antecedentes financieros negativos y Sobre la concentración de acciones en empresas relacionadas.....</i>	<i>38</i>
<i>d.2) Contrataciones bajo la modalidad de “Trato Directo” con Hendaya S.A. y Verfrutti S.A.....</i>	<i>39</i>
<i>d.3) Supervisión por parte de la JUNAEB de los servicios prestados por las empresas concesionarias del servicio de alimentación.....</i>	<i>39</i>
<i>d.4) Pago de bonos a manipuladoras de alimentos, Eventual conflicto de intereses de ex funcionario de la JUNAEB.....</i>	<i>40</i>
IV. COMENTARIOS Y PROPUESTAS.....	40

Valparaíso, agosto de 2016

DE: SERGIO GAHONA SALAZAR

DIPUTADO DE LA REPÚBLICA

A: COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA JUNAEB

ANTEPROYECTO DE CONCLUSIONES 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.²

I. INTRODUCCIÓN

La comisión investigadora sobre la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas se crea a instancias de parlamentarios que denuncian ciertos hechos que a la luz de los antecedentes revisten irregularidades en lo relativo a la ejecución del programa de alimentación escolar en diferentes regiones del país, en lo particular, eventuales irregularidades ocurridas en JUNAEB durante los años 2014 al 2015, las cuales han sido objetadas por la Contraloría General de la República y que, en virtud de estos reparos, han debido ser puestos a disposición del Ministerio Público por revestir, estos hechos, caracteres de delito por eventuales defraudaciones al Fisco por sobreprecios que en algunos casos superan los 8 mil millones de pesos.

² En este documento se utilizarán las siguientes abreviaturas JUNAEB (Junta Nacional de auxilio Escolar y Becas); CGR (Contraloría General de la República); PAE (Programa de Alimentación Escolar); CEI (Comisión Especial Investigadora); CdeD (Cámara de Diputados); CPR (Constitución Política de la República); UT (Unidades Territoriales); LBGAE (Ley de Bases Generales de la Administración del Estado); ADP (Alta Dirección Pública);

La CEI cursó invitaciones a funcionarios públicos, expertos y responsables de las empresas involucradas, dentro de los que se pueden destacar la Ministra de Educación, el Contralor General de la República, el Director Nacional de JUNAEB y el Fiscal del Ministerio Público, encargado de la investigación en la arista penal del caso.

Cumplíendose los requisitos de carácter legal y reglamentario, la Corporación aprobó la solicitud indicada en el párrafo precedente con el objeto de crear una CEI, referida a las eventuales irregularidades ocurridas en JUNAEB durante el período descrito con ocasión de la ejecución del programa de alimentación escolar en distintas regiones del país.

II. CONSIDERANDO

1° Que de acuerdo a lo previsto en el artículo 52 letra c) la CdeD ha constituido una CEI tendiente a analizar presuntas irregularidades en el funcionamiento de un organismo estatal como es la JUNAEB.

2° Con ocasión del desarrollo de esta investigación, se escucharon a las autoridades administrativas correspondientes y además a expertos en la materia. Junto con lo anterior, se tuvo a la vista frondosa documentación plasmada en oficios, informes en derecho relativo a los PAE generados a nivel estatal tanto en nuestro país como en legislaciones comparadas.

3° Que haciendo uso de sus facultades constitucionales y legales, la CGR investigó y concluyó cada una de las denuncias formuladas por los H. Parlamentarios y que fueron objeto de estudio, análisis e investigación de esta CEI.

4° Junto con lo anterior, el órgano contralor determinó en relación a las denuncias antes referidas, diversas conclusiones, las cuales se pueden resumir en los siguientes grupos: i) aquellas rechazadas de plano, ii) aquellas en las cuales se definió como incompetente o sin injerencia y iii) aquellas en que se pronuncia formulando reparos, mecanismos de rectificación y sumarios.

5° Que la JUNAEB de acuerdo a su ley orgánica N° 15.720, es una corporación autónoma con personalidad jurídica de derecho público que tiene a su cargo la aplicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los escolares, conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación.³

6° Que desde el punto de vista de su supervigilancia la JUNAEB está bajo la fiscalización del Ministerio de Educación Pública, sin perjuicio de las atribuciones de control que tiene la CGR en materias propias de su competencia.

7° Que el concepto de Auxilio Escolar se instauró en nuestro país durante la primera mitad del siglo XX con el objeto de promocionar y organizar los servicios de alimentación escolar y otros auxilios a los alumnos de las escuelas públicas. A partir de 1980, la JUNAEB comenzó a externalizar sus programas de alimentación, incorporando la gestión de los mismos a entidades privadas. La consolidación de este programa a través del tiempo ha hecho que el Programa Mundial de Alimentos (PMA), organismo dependiente de las Naciones Unidas, reconozca el PAE chileno como uno de los 5 mejores a nivel mundial solicitando ser socio fundador de la Red Latinoamericana de Alimentación Escolar (RLAE).⁴

8° Que el inciso 4° del artículo 1° de la CPR dispone que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece. A renglón seguido, el inciso siguiente de esta disposición, prescribe que es deber del Estado dar protección a la población, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida social.

9° Que de lo anterior, nuestro ordenamiento jurídico configura una serie de principios, normas e instituciones sobre las cuales deben ceñirse los actos de la administración pública y cuya observancia es imperativa para estos.

³ Artículo 1° de la ley N° 15.720 que Crea una Corporación Autónoma con Personalidad Jurídica y Derecho Público y domicilio en Santiago, denominada Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

⁴ Información obtenida en www.junaeb.cl/quienes-somos

III. CONCLUSIONES

- a) Que de acuerdo al análisis arrojado luego de constituida y desarrollada la CEI se deducen severas anomalías en las relaciones existentes entre JUNAEB y las entidades privadas llamadas a cumplir con las finalidades establecidas en la ley y en los contratos administrativos celebrados con el órgano público.
- b) Lo dicho se vincula a la gestión realizada por JUNAEB durante los años 2014 y 2015, referidas al: i) modelo de evaluación establecido en las licitaciones, ii) a los requisitos exigidos en los mismos a las instituciones privadas y iii) al proceso de adjudicación en las UT.
- c) Que la CGR ha detectado irregularidades en los siguientes aspectos que corroboran lo anteriormente indicado: i) aspectos de carácter administrativo respecto de los cuales ordena sumarios, ii) aquellos en los que mantiene observaciones relativas a temas contractuales y funciones contraloras internas de la JUNAEB.
- d) Que existe un grupo de denuncias formuladas por los H. Parlamentarios que no fueron consideradas por el órgano contralor y respecto de los cuales se declaró sin injerencia y que a nuestro juicio deben ser consideradas como un elemento plausible para el inicio de acciones de carácter administrativo y/o judicial para hacer efectiva las responsabilidades resultantes.

d.1) En cuanto a los requisitos que la JUNAEB no ha exigido en los procesos de licitación investigados, Empresas adjudicatarias con antecedentes financieros negativos y Sobre la concentración de raciones en empresas relacionadas.

- Al respecto discrepamos de la conclusión sobre este punto adoptada por la CGR en el sentido de que dicha actitud no se contrapone a la ley y en consecuencia no merezca un juicio de reproche.
- Pensamos que excluir estos criterios de selección como antecedentes necesarios resulta incompatible con el interés público comprometido. En tal sentido, la doctrina en Chile ha sido consistente en recoger al principio de proporcionalidad en la gestión pública como un factor integrante de las decisiones de la administración, en virtud de la cual obliga a adecuar las medidas que la administración pueda adoptar a las causas que dan origen a las mismas.⁵

⁵ El principio de proporcionalidad es la congruencia de los actos de intervención por parte de la administración con los motivos y fines que lo justifican.

d.2) Contrataciones bajo la modalidad de “Trato Directo” con Hendaya S.A. y Verfrutti S.A.

- Concordamos con la CGR en términos que el proceso requiere una continuidad, sin embargo discrepamos en el sentido que una convocatoria hecha a través de correos electrónicos daña el principio de formalismo y la documentación, a partir del hecho que contratos administrativos de grandes sumas de dinero no pueden quedar entregados a procedimientos simples y desformalizados.⁶
- Por otra parte, no se establecen reglamentos para convocar y recibir propuestas.

d.3) Supervisión por parte de la JUNAEB de los servicios prestados por las empresas concesionarias del servicio de alimentación

- Habría por parte de JUNAEB infracción al principio de servicialidad toda vez que no se ha garantizado el racionamiento a los beneficiarios directos y por tal motivo no se satisface la necesidad pública existente.⁷
- No se han ejercido las medidas correctivas en torno a la superación de estos inconvenientes.
- Se yerra en el principio de coordinación y eficacia tendientes al funcionamiento interno del servicio, particularmente con las Direcciones Regionales de JUNAEB.

⁶ El principio de formalismo establece que los actos de la administración deben ceñirse a caminos adecuados y convenientes para el logro de sus fines a través de normas concordantes de gestión y trabajo. En Boloña Kelly, Germán. Organización Administrativa, Editorial Legal Publishing, pág. 66.

⁷ El principio de servicialidad se refiere a la orientación de los órganos del Estado de la satisfacción de una necesidad pública, esto es, servir a la sociedad.

d.4) Pago de bonos a manipuladoras de alimentos, Eventual conflicto de intereses de ex funcionario de la JUNAEB

- Se plantea que en este beneficio no se consideró el pago de costos asociados como, por ejemplo, seguros de cesantía, Asociación Chilena de Seguridad, e indemnizaciones por años de servicio del personal manipulador, lo que se refleja en un mayor gasto para el Estado por cerca de 10 mil millones de pesos, no considerado por la administración.
 - En este sentido, discrepamos de la interpretación que hizo la CGR quien descartó una fiscalización por considerar que se trataban de entidades privadas.
 - En el caso en particular sostenemos la idea que estamos en presencia de entidades privadas pero con funciones públicas.
 - Los recursos que se están utilizando son recursos públicos los que son absolutamente fiscalizables por la CGR.
 - Existe lo que se ha denominado una “transferencia de funciones estatales al sector privado” y en ese sentido el ejercicio de funciones públicas, conforme al artículo 8º inciso 1º de la CPR “obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones” al margen de si los titulares son sujetos públicos o privados.
- e) Que, de acuerdo a las declaraciones del Ministerio Público, en particular del persecutor encargado de la investigación, es posible desprender que existen hechos que revisten caracteres de delitos y, en tal sentido, las actuaciones derivadas de las conductas de los implicados en esta investigación podrían ser constitutiva de delito penal lo que justifica aún más el trabajo y las conclusiones de esta CEI.⁸

IV. COMENTARIOS Y PROPUESTAS

- Se observan debilidades en procedimientos internos de auditoría de JUNAEB por lo que se recomienda modificar la selección de funcionarios atendiendo a criterios de ADP.

⁸ Declaración del Señor Manuel Guerra Fuenzalida, Fiscal Regional Metropolitano Oriente. 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, Página 181.

- Se requieren políticas públicas de largo plazo que superen los Gobiernos de turno, con la finalidad de reforzar los lineamientos de fiscalización tanto internos como externos.
- Hacer efectivas las responsabilidades políticas, administrativas y judiciales que se derivan de las irregularidades. Se pueden observar responsabilidades del primer caso en la Ministra de Educación, del tipo administrativa en el caso del Director Nacional de JUNAEB así como los funcionarios sometidos a los efectos de los sumarios actualmente en curso y los que solicitó la CGR luego de conocer los hechos.
- Se sugiere que la CGR tenga un criterio más exigente con relación a la fiscalización de organismos del Estado que manejan un alto presupuesto, lo anterior de acuerdo a los principios de control, eficiencia, eficacia, proporcionalidad, servicialidad y de acuerdo al criterio de utilización de fondos públicos por parte de entidades privadas.
- 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.
- Creemos conveniente establecer criterios más rigurosos en torno a promover la igualdad de las entidades participantes en los procesos de licitación y adjudicación, de conformidad a lo previsto en el inciso 2º del artículo 9º de la ley 18.557, esto es la libre concurrencia de los oferentes y la igualdad de las bases que rigen los contratos.
- Del examen que ha arrojado esta CEI y de acuerdo a los informes emitidos por la CGR surgen ciertas y determinadas ideas en torno al establecimiento de proyectos de ley tendientes a mejorar los sistemas de licitaciones, uno de ellos dice relación con la incorporación de exigencias más rigurosas en materia de acceso a los procesos de licitación y adjudicación, principalmente a los aspectos de orden financiero, contables y de seguridad social, elementos que vinculados a contratos millonarios revisten particular importancia en materia de gestión de recursos.
- Urgen acciones más proactivas de parte de la JUNAEB en torno a la determinación, a priori, de las irregularidades que cometan los organismos desconcentrados pertenecientes a esta institución, haciendo con ello más eficiente, coordinado y eficaz el actuar de la administración en estos procedimientos administrativos.
- Finalmente, creemos indispensable el reordenamiento de las normas existentes en materia administrativa con el objeto de despolitizar ciertos y determinados organismos de la administración pública cuyos funcionarios y altos directivos se encuentran vinculados a conglomerados políticos. Al respecto hemos visto claros ejemplos en otras instituciones de la administración del Estado, como es

el caso de Gendarmería, el Servicio Nacional de Menores, Instituto Nacional de Deportes, entre otros.

5.- De la diputada Camila Vallejo

I. SOBRE LAS RESPONSABILIDADES

Considerando el principio de autonomía constitucional, se propone debatir en la sesión del jueves lo siguiente:

- a) Respecto a las responsabilidades administrativas, lo señalado en el Informe de Contraloría General de la República marca los límites sobre los cuales debe pronunciarse esta Comisión.
- b) Respecto a las responsabilidades judiciales, los límites son aquellos que corresponden ser determinados por el Poder Judicial.
- c) Respecto a las responsabilidades políticas, la Comisión pueda discrepar en las conclusiones e incorporar el voto de minoría en el Informe.

II. SOBRE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LAS MANIPULADORAS DE ALIMENTO

Los hechos expuestos ante la Comisión, especialmente, los referidos a las condiciones de trabajo de las manipuladoras de alimentos en Chile son precarios y, en algunos casos, atentan contra su dignidad.

Por lo mismo, resulta imprescindible a nuestro juicio que el Informe incluya recomendaciones respecto a modificaciones administrativas y legislativas que permitan asegurar mejoras en la estabilidad laboral, las condiciones en que desempeñan sus labores y un piso remuneracional acordado con las manipuladoras.

Es más, de acuerdo a nuestra valoración, considerando las modificaciones legales y los incrementos en el gasto público de educación en los últimos años, es posible proyectar en un futuro próximo que las manipuladoras de alimentos puedan incorporarse al sistema de educación pública, como asistentes de la educación, pues como consta en la historia de la ley 15720 de 1964, que crea la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, el objetivo de este Servicio Público es hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación y la permanencia en el sistema educacional de los niños, niñas y jóvenes en condición de desventaja social,

económica, psicológica o biológica. Y para que las manipuladoras de alimentos hagan posible que aquellos niños puedan recibir una ración de alimento saludable, sus condiciones de trabajo deben mejorar, pues las que actualmente proporciona el sistema de contratación de provisión de alimentos ha demostrado serias falencias en la calidad del servicio.

III. SOBRE EL SISTEMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Sobre este asunto, proponemos considerar los siguientes principios sobre los cuales debe construirse un Plan Nacional de Alimentación Escolar, que supere el actual modelo de contratación de provisión de alimentos y de subcontratación de manipuladoras de alimento:

1. Sistema descentralizado, especialmente en la responsabilidad de ejecución y de fiscalización del servicio de alimentación escolar.
2. El sistema de alimentación debe promover la sustentabilidad de la comida escolar, incorporando criterios que impulsen la agricultura local y la distribución de productos alimenticios locales. La experiencia comparada indica que esta política pública en los programa de alimentación escolar han potenciado la identidad cultural y han dinamizado las economías locales, reduciendo la pobreza especialmente en las zonas rurales cercanas a las grandes urbes.

=====

- **6.- De los diputados Alejandra Sepúlveda, Manuel Monsalve, Claudio Arriagada, Matías Walker y Miguel Ángel Alvarado.**

CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS COMISIÓN INVESTIGADORA ESPECIAL SOBRE EVENTUALES IRREGULARIDADES OCURRIDAS EN JUNAEB, DURANTE LOS AÑOS 2014 AL 2015

Los diputados que suscriben, en base al análisis de los antecedentes de la investigación, y en uso de sus atribuciones, presentan las siguientes:

Consideraciones y conclusiones

1. **El Programa de Alimentación Escolar como la concreción del deber constitucional del Estado de fomentar el desarrollo de la educación.**

¿Corresponde externalizar la alimentación de nuestros niños?

La buena alimentación de nuestros estudiantes es un elemento inescindible del imperativo estatal en orden a entregar educación pública gratuita y de calidad. La creación misma de la JUNAEB tuvo como objetivo primordial la neutralización de la influencia negativa de factores biopsicosociales y económicos sobre el cumplimiento de la obligación escolar, y la promoción del desarrollo humano de niños, niñas y jóvenes. Es decir, una mejor nutrición constituye o promueve una mejor Escuela. Es así que el programa PAE, de la JUNAEB ha contribuido no solamente a que Chile sea uno de los países con índice más bajos de desnutrición infantil, sino también a que sea uno de los países con mayor escolarización de Latinoamérica. Es a tal punto relevante, que la creación misma de la JUNAEB en 1964 implicó que “El Estado se hacía cargo de la contradicción histórica más grave y profunda que vulneraba el proyecto educativo escolar...” (Illanes, 1990) y se yergue como uno de los elementos constituyentes del Estado Social en Chile.

El PAE no sólo otorga alimentación al 60 por ciento de los niños y jóvenes más vulnerables de nuestro país, sino que también otorga puestos de trabajo a miles de manipuladoras de alimentos, muchas de ellas jefas de hogar que sostienen a sus familias gracias al producto de su labor.

Cabe entonces preguntarse, cuáles son los problemas que hacen que un Programa así de virtuoso, con una orientación social evidente y un elemento intrínseco de equidad, esté fallado tanto en su implementación y operatividad, separándose de su objetivo social primordial.

EL PAE fue originalmente concebido como un programa estatal de alimentación escolar, ejecutado directamente por funcionarios de la Junaeb. Si bien la ley no es conclusiva sobre la forma de administración del Programa, permitía la colaboración del órgano público con entidades privadas. En 1979, se asume la decisión política de externalizar y tercerizar la totalidad del servicio de alimentación, en concordancia con el modelo económico que asumió la dictadura.

En contrapartida, el modelo actual del PAE licita el servicio de alimentación en empresas privadas, que se encargan en lo concreto de llevar la ración señalada en las minutas al estudiante. Del mismo modo, estas se encargan de la contratación de las manipuladoras de alimentos que desarrollan las labores de preparación de los alimentos, en un régimen de subcontratación. Este modelo, dividido en macrozonas para efectos de las licitaciones, ha promovido un sistema de economías de escala, que junto con una ausencia casi total de fiscalización estatal, ha permitido que las empresas privilegien su rentabilidad por sobre la calidad del servicio de alimentación y

el bienestar de sus trabajadores, al tiempo que ha hecho tierra fértil para que las empresas se relacionen entre sí, ejerciendo su poder de mercado en la fijación de los precios de los contratos con el Estado, principalmente en atención a la relevancia del servicio prestado y a la imposibilidad de interrumpir su continuidad.

La gran cantidad de recursos involucrados en el PAE, promueven la participación de un gran número de empresas en las licitaciones, muchas de las cuales utilizan sus redes de relación y su poder de mercado para ejercer presiones en diversos organismos públicos. Tema relevante en este sentido es la presión que se ejerce sobre el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, situación que complica aún más los procesos licitatorios.

El modelo de concesiones en la Junaeb, sin duda alguna, ha fracasado y es necesario revisar alternativas para su reforma, ello porque dicho modelo vulnera el espíritu que alentó la creación de la Junaeb. Así lo demuestran los cuestionamientos a los procesos licitatorios que hemos conocido en el último tiempo y que han sido el objeto de esta Comisión.

En concreto, la Comisión Investigadora del funcionamiento de la Junaeb nace a raíz de los problemas derivados de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, en adelante, PAE, entre los años 2014 y 2015, particularmente por las controversias suscitadas a propósito de las licitaciones de ciertas macrozonas del país en la cual se detectaron irregularidades, y que derivaron, en su caso, en el término anticipado de los contratos con las empresas adjudicatarias por el grave perjuicio que traían a los niños y niñas del país, a las manipuladoras de alimentos y a las familias de ellos y ellas.

Entre las opciones que se presentan y que pretendemos abordar en este texto, consideramos que las soluciones no sólo pasan por el maquillaje del modelo existente, sino que es necesario analizar modificaciones de fondo, que incorporen un mayor protagonismo estatal en una política pública que a toda luces se aloja en el núcleo de prestaciones básicas que el Estado debe asegurar a uno de los sectores de mayor vulnerabilidad en la sociedad, como son los niños y niñas.

La finalidad de la Comisión consistió en recopilar la información necesaria para levantar un diagnóstico respecto del cual se puedan fundar conclusiones relativas al Programa de Alimentación Escolar, una política de diaria repercusión en las familias de los chilenos, que destaca por ser de fundamental valor en la nutrición y alimentación de cada uno de los niños y niñas del país para contribuir con su educación, pero que a la vez tiene un complejo funcionamiento. Ello es patente dada la envergadura de los recursos económicos y humanos que hay envueltos, por una parte, y todo lo relativo al proceso de licitación y adjudicación de los contratos a las diversas empresas que proveen el servicio a lo largo del país, por otra. En este sentido, las irregularidades que

la Comisión ha podido conocer, nos llevan a pensar en la necesidad de que sea el Estado el que tome un rol más protagónico y de que al menos en aquellos territorios que de alta vulnerabilidad social, se haga cargo de la alimentación estudiantil de forma más o menos directa. Esta misma lógica debería operar en los casos en que falla un proceso de licitación, a fin de asegurar la continuidad del servicio de alimentación estudiantil.

2. Sobre la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas: debilidad institucional y falta de rol fiscalizador

La ley que le dio nacimiento a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, señala que este órgano tiene a su cargo la aplicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los escolares, conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación.

Asimismo la define como un órgano de la administración del Estado, que tiene a su cargo, entre otras funciones, la de programar la aplicación de distintos beneficios a los alumnos de los establecimientos de enseñanza pública y particular gratuita, de niveles pre-primario, primario, medio y superior, a saber: de alimentación; De vestuario; De útiles escolares; De transporte; De becas; De préstamos a los estudiantes universitarios; De internados y hogares estudiantiles; De preservación y recuperación de la salud en colonias climáticas y de vacaciones, y De cualquiera otra medida asistencial. A su vez, la Junaeb tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, constituyendo una manifestación del proceso descentralizador del Estado.

Son innegables los beneficios que ha traído a millones de chilenos la aplicación permanente de los programas que tiene a su cargo la Junaeb, en especial el Programa de Alimentación Escolar. Esta difícil y relevante función es llevada a cabo con una reducida planta de funcionarios, la cual está encargada de administrar y fiscalizar, en su caso, millonarios contratos, con muy poco apoyo presupuestario.

Esta relación entre un debilitado órgano, que data de la década de los 60' sin mayores modificaciones, y grandes cantidades de recursos públicos implicados para llevar a cabo el Programa pudiera constituir una explicación, quizás no definitiva, de los hechos que son objeto de la investigación: su debilidad institucional.

Esta debilidad, que a estas alturas resulta evidente, se contrapone con la entidad de recursos que la Junaeb administra, muy especialmente, respecto del Plan de Alimentación Escolar (PAE). Según antecedentes entregados por la Contraloría, la dotación de la JUNAEB se compone de 1.100 personas, de las cuales sólo 65 pertenecen a la planta. En lo particular del PAE, sólo se relacionan con el Programa 91 personas (8,2% de la dotación total), de las cuales 8 son de planta, 75 a contrata y 8 a

honorarios. Esto es radicalmente opuesto y desproporcionado con el hecho de que del total de los \$924.532.032 miles que componen el presupuesto total de JUNAEB, el 60% se destine al PAE. A mayor abundamiento, este Programa se eleva como uno de aquellos con más alta prevalencia en el total de compras gestionadas por ChileCompras (2,8% del total) y como uno de los que mayor cantidad de compras realiza en el Sector Educación (28% del total).

Sin desconocer la encomiable labor de los funcionarios de la Junaeb a través de la historia y reconociendo que han realizado sus funciones con un alto sentido de la responsabilidad y de servicio público, las falencias de este órgano de la Administración del Estado son evidentes y es necesario remediarlas.

Este postulado general se concreta en varios aspectos específicos del PAE. Así, y tal cual lo expresó la Contraloría, se pueden resumir las dificultades que tiene la Junaeb en los siguientes puntos:

- Insuficiencia de capacidades del servicio para procesos licitatorios de alta complejidad.
- Debilidades de control en la prevención o detección de conflictos de intereses entre funcionarios y empresas proveedoras: El Contralor señaló que la Junaeb no tiene rol fiscalizador. A su vez, muchos trabajadores no tienen la categoría de funcionario público, puesto que están bajo la modalidad de contrato a honorarios (de las 1110 personas que trabajan en Junaeb, 337 están bajo esta modalidad). Esto permite que conflictos de intereses puedan producirse.
- Insuficiente supervisión respecto del cumplimiento de las empresas: en el estado actual de Junaeb existen sólo 78 funcionarios para inspeccionar 9000 establecimientos (1 persona por cada 115 establecimientos). No se puede asegurar que cada Escuela esté recibiendo correctamente el servicio.
- Falta de una unidad de Gestión del PAE para el análisis de las empresas desde el punto de vista técnico y financiero.
- Falta de definición de perfiles de cargo que permita contar con personal más idóneo: la multiplicidad de tareas que cumple la Junaeb, y su escaso personal hacen que la especialización sea baja.
- Alta rotación de directivos y Secretario General de Junaeb: El Contralor señaló que ha habido 4 jefes de servicio en menos de 2 años. Ello impide formular políticas de largo plazo en torno a las licitaciones.
- Deficiencia en los sistemas informáticos.
- Deficiencias en el control de los alumnos beneficiarios del PAE, que es realizado por un profesor designado en cada establecimiento (encargado

PAE). El Contralor manifestó que el profesor no tiene ningún incentivo para fiscalizar si se le entrega o no la alimentación al niño o niña.

- El Contralor indicó a su vez que Junaeb no elabora el reporte mensual de desempeño de los proveedores, a nivel de establecimiento educacional, que acredite las infracciones. De esta manera, no es posible aplicar el procedimiento administrativo sancionador.

Otro problema que se detectó es la amplitud de las macrozonas en las cuales se licita el PAE. La Junaeb divide al país en 3 macrozonas que comprenden 101 unidades territoriales. Esta envergadura parece no ser adecuada dada la debilidad institucional del órgano. A su vez, si fracasa un proceso licitatorio implica que muchas comunas, incluso regiones, pueden verse afectadas. A los problemas de cobertura, se suma el hecho de que los funcionarios de la Junaeb no tienen el estatus de fiscalizadores, razón por la cual no cuentan con los instrumentos e incentivos idóneos para controlar el buen funcionamiento del servicio de alimentación.

Asimismo, se concluye que existe un importante conflicto que se suscita entre un llamado a licitación y la necesaria provisión del PAE. En efecto, si es que un proceso licitatorio falla, se debe hacer uno nuevo; no obstante, si ello se produce en fechas cercanas al inicio de un año escolar, el proceso entero pierde su planificación razonable, y los distintos órganos involucrados presionan. De esta manera, se recurre de manera más frecuente al trato directo, y ello hace más permeable al proceso de influencias.

Asimismo, la estructura organizacional y coordinación del PAE se ha reglado en normas legales y en guías o manuales (como por ejemplo el manual de operación del año 2007 para los procesos de Asignación de raciones del PAE, Aplicación de Técnicas de Control, Supervisión y Seguimiento del PAE en todas las Direcciones de la JUNAEB, Regionales, Provinciales y Nacional), donde se regulan los procedimientos de licitación y adjudicación, la documentación específica requerida, los mecanismos de coordinación y control, la asignación de responsabilidades y funciones y las relaciones con las empresas concesionadas. De este modo, el personal del PAE destina sus labores a la administración de los contratos y a la planificación, no así respecto de la supervisión o fiscalización del cumplimiento de los precitados contratos en el tiempo, de manera periódica, al no de la manera esperada.

Sin embargo, se ha podido constatar la escasa dotación de personal, tanto de funcionarios en el Departamento de Alimentación Escolar a nivel central, como personal de supervisión de JUNAEB a nivel nacional, por ejemplo, los supervisores o fiscalizadores tienen una dotación de no más de 100 funcionarios en todo el país; por lo cual el personal debe realizar otras labores de diferentes departamentos o áreas de la institución, lo cual repercute en la disminución de la operatividad y eficiencia de la Junaeb, como en la baja fiscalización de la ejecución del PAE a nivel nacional, ya que

la supervisión no es la única labor que realizan en sus cargos, sin que puedan asistir a terreno habitualmente. En efecto es tal el déficit de fiscalizaciones en terreno, que la única manera de verificar la entrega de los servicios, que es la única variable efectiva de control del programa, es su cobertura (y esta no es universal), la cual a su vez depende del presupuesto y la estrategia ejecutada por Junaeb, de la externalización de la fiscalización de los proveedores en la entrega de los servicios; tampoco pueden fiscalizar al personal manipulador de alimentos, su situación contractual, el equipamiento de las cocinas y comedores, el abastecimiento, la disponibilidad de productos, el control de los alimentos y materias primas, el control de higiene, el control de ración servida y la ración efectiva.

Es la Junaeb, en colaboración con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, el órgano llamado a resguardar el cumplimiento de los contratos con los proveedores externos; así como de evaluar e implementar mejoras al programa, a través del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y Control; establecer las bases técnicas para el control de la ejecución del PAE, fijando desde los requisitos nutricionales o alimentarios de las raciones por nivel etario de los estudiantes beneficiarios, hasta las metodologías de supervisión, control, auditorías y el seguimiento de los resultados, de forma de resguardar el cumplimiento del contrato y evaluando posteriormente el mejoramiento constante del programa; con el propósito de entregar alimentación de calidad a los beneficiarios de Junaeb y de otras instituciones con las cuales se relaciona, como la Junji e Integra. Así de lo expuesto, podemos adelantar que, esta sola relación de hechos ha llevado a la Junaeb a convertirse un debilitado órgano que debe relacionarse con empresas, las más de las veces más poderosas y especializadas, por ende, la relación no es equilibrada; es un órgano estatal que data de la década de los 60' sin mayores modificaciones y, grandes cantidades de recursos públicos implicados para llevar a cabo el Programa PAE.

En el establecimiento educacional al cual llegan finalmente las raciones, un profesor es el encargado del PAE, dirigiendo el procedimiento de entrega de las raciones en el casino o comedor, así como su consumo por parte de los estudiantes beneficiarios; acto seguido debe certificar el número de raciones efectivamente servidas. En la práctica no suele ser el mismo profesor quien realice esta labor extra, sino que se suelen establecer turnos entre los docentes, llevando al ilógico que deban postergar o perder su hora de almuerzo o colación, sumado a la asignación adicional de tareas fuera las horas de aula, de planificación y labores docentes o propias de su cargo. Lo cual, además, produce una falta de vinculación eficiente entre la entrega del servicio por parte de la institución y los beneficiarios. En efecto, este mecanismo constituye una falencia en el procedimiento de entrega del beneficio o ración alimenticia y produce la negativa consecuencia de la falta de un mecanismo de control que verifique la correspondencia entre la asignación teórica y la práctica, puesto que no hay claridad sobre si el beneficiario priorizado por un sistema preestablecido- el

Sinae- recibe la ración que le corresponde o lo que es igual, el Sinae incluye estudiantes que aparecen como beneficiarios, que en la práctica no reciben el beneficio y los esfuerzos distributivos se desvanecen. El Sinae (Sistema Nacional de Asignación con Equidad) busca focalizar los beneficios que se han de entregar, seleccionando a los estudiantes de acuerdo a prioridades.

Se estima que lo anterior ocurre debido a que no existe un vínculo contractual entre la JUNAEB y el encargado PAE y tampoco con la empresa concesionaria, por lo que no se le puede exigir al encargado el cumplimiento de indicadores de desempeño o metas; luego los encargados del PAE en la propia JUNAEB no poseen la adecuada capacitación para ejercer una apropiada labor de distribución de las raciones, de su horario y de la fiscalización en terreno. En el caso de los profesores encargados del PAE en el respectivo colegio, suelen tener semanalmente asignadas sólo 2 horas pedagógicas para realizar las tareas de supervisión y administración del programa en el establecimiento (una vez recibidas las raciones), las que son insuficientes para realizar todas las labores del programa.

La ley de presupuestos asigna a la Junaeb anualmente los recursos para financiar el PAE y el PAP, asignándosele aproximadamente 4.200.000 raciones alimenticias. Así, el PAE representa el egreso más importante o elevado de la Junaeb y su única fuente de financiamiento es el Aporte Fiscal. Sobre los gastos administrativos, el programa no cuenta con un centro de costos propios, por lo que no es posible cuantificar con precisión sus gastos administrativos o en personal a nivel institucional, siendo útil contar con estas cifras para hacer mejor uso de los recursos y racionalizar los gastos administrativos del programa. La Ley N° 20.798, de Presupuestos del Sector Público para el año 2015, contempló en la Partida 09, Capítulo 09, Programa 01, Junta Nacional de auxilio Escolar y Becas, con cargo al subtítulo N° 24 "Transferencias Corrientes", ítem 01, "Al Sector Privado", \$ 491.629.698.000, para efectos de ejecutar el programa, incluida la JUNJI.

En conclusión, según los datos aportados por los asistentes a la Comisión Investigadora fluye que el principal problema de Junaeb es su debilidad institucional. Esta debilidad, ha implicado una falta de fiscalización y control de los contratos que se celebran con las empresas privadas. Dicha debilidad, no es atribuible a un desempeño deficiente de sus funcionarios, los que trabajan al límite de sus posibilidades, sino a una falta de dotación y a la antigüedad de la estructura de Junaeb, además de la falta de una unidad especializada que se haga cargo en específico de la Administración del Programa PAE.

3. Las manipuladoras de alimentos en el rol de ejecutar el Programa de Alimentación Escolar. Mecanismos de protección de sus derechos laborales.

Para el cumplimiento del servicio del PAE, las empresas licitantes tienen contemplado dentro de su giro el entregar raciones alimenticias en los distintos establecimientos educativos de las unidades territoriales concesionadas previamente por la Junaeb. Para dicho efecto, las empresas requieren la contratación de trabajadores para que desempeñen la labor de preparar y servir raciones alimenticias concesionadas. De esta forma, las manipuladoras de alimentos son quienes en el día a día hacen posible que se pueda proveer el Programa de Alimentación Escolar, constituyendo la base del sistema.

Así las cosas, y no obstante ser la célula del sistema, la base que permite la correcta ejecución y por tanto la provisión de alimentación sana a nuestros niñas y niños, se evidencian una serie de falencias a nivel de infraestructura y de herramientas que poseen las manipuladoras para desarrollar su labor. Por otra parte, las Federaciones que las representan hicieron presentes varios problemas relativos a sus derechos laborales, respecto de los cuales se deben buscar mecanismos que los aseguren de mejor manera.

En relación con la provisión del servicio, la Contraloría detectó los siguientes problemas en las fiscalizaciones en terreno que permiten advertir un preocupante comportamiento de las empresas:

- Falta de equipamiento o mal estado de éste, en las cocinas y comederos
- Falta de certificación diaria de las raciones servidas.
- Retraso en la formalización de las infracciones. Generalmente no se imponen sanciones.
- Pérdidas de alimento: un porcentaje muy importante termina en la basura lo que constituye una gran cantidad de recursos públicos.
- Falencias en la aprobación, publicación o cambio de la minuta de alimentación.
- Manipuladoras sin vestimenta adecuada o implementos.

Desde este punto de vista, se puede advertir que las manipuladoras de alimentos desarrollan su labor en un complejo ambiente, en donde hay precarias condiciones de infraestructura y de indumentaria apropiada para desarrollar su trabajo.

Asimismo, la seguridad laboral de las mismas, no ha sido lo suficientemente estudiada, y se advierten numerosos problemas en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales específicas de estas trabajadoras no tratadas bajo el amparo de la Ley N° 16.744.

Finalmente, los derechos laborales de las manipuladoras han visto mejoras con el paso del tiempo, pero todavía no se llega a un nivel de dignidad equiparable con

la función que cumplen. En efecto, en el año 2014 se dictó la ley N° 20.238 que agregó un nuevo artículo 75 bis en el Código del Trabajo, lo que constituyó un gran avance en torno a generar incentivos legales específicos a favor de estas trabajadoras. No obstante, aún en materia de remuneración, continuidad laboral, y protección en caso de término anticipado del contrato de la empresa licitante, hay muchos desafíos que abordar.

En cuanto a las remuneraciones, en general, las manipuladoras perciben el equivalente a un ingreso mínimo mensual, lo que es compensado con el denominado Bono PAE, el cual es un índice de la licitación. Se deben corregir las inequidades en los diversos procesos, de manera de propender a la igualdad de las remuneraciones, sin importar la empresa en la que laboren las manipuladoras (algunas licitaciones lo incluyen como un bono no imponible, y otros como imponible, lo que lleva a diferencias en las remuneraciones líquidas). Asimismo, este índice debe ser uno de los determinantes al momento de otorgar la concesión.

En cuanto a la continuidad laboral, se debe asegurar que este principio del derecho del trabajo esté asegurado para las manipuladoras, independiente de la relación que haya entre determinada empresa y la Junaeb. Especial atención requiere el caso de las trabajadoras que a la fecha de terminación de un contrato tengan licencias de cualquier tipo; se deben consagrar mecanismos efectivos que permitan también a ellas volver a la nueva empresa al momento de terminar su licencia.

Finalmente, la debilidad de las garantías constituidas por las empresas es un punto determinante. En efecto, la Contraloría se pronunció al respecto de las pólizas de garantía. Sobre el particular, el dictamen 87.954 señala: “La diputada Alejandra Sepúlveda Órbenes requiere determinar los alcances del artículo 72 del Reglamento de la ley N° 19.886, en la situación de los trabajadores de la empresa de Servicio de Comida del Maule Limitada, SERCOMAULE, que prestaba servicios para la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB. [...]a esa data dicha empresa mantenía remuneraciones y cotizaciones de seguridad social impagas a sus trabajadores, por lo que éstos habrían solicitado a JUNAEB hacer efectivas las garantías de fiel y oportuno cumplimiento de esos contratos. Ante ello se les habría informado la necesidad de requerir de una orden judicial a fin de hacer efectiva la garantía, lo que a juicio de la recurrente no resulta procedente. De los antecedentes normativos expuestos aparece que Junaeb se encuentra habilitada para pagar las remuneraciones y cotizaciones de seguridad social que SERCOMAULE hubiere adeudado a sus trabajadores haciendo efectiva la garantía de fiel cumplimiento y sin necesidad de requerimiento judicial o arbitral, tal como lo expresa el aludido artículo 72 del reglamento de la ley N° 19.886, de modo que resultaría improcedente establecer requisitos adicionales que se opongan a esa disposición”.

No obstante lo señalado por la Contraloría General de la República, y según lo indicado por las manipuladoras en las sesiones de la Comisión, la realidad es que estas pólizas no han podido ser cobradas por la vía administrativa, recurriéndose a largos juicios en los Juzgados Laborales para conseguir el pago de las obligaciones que están a su favor.

En esta misma idea, se debe revisar la idea de solidaridad respecto de las obligaciones laborales de las manipuladoras que tiene la Junaeb. En este sentido, se debe avanzar en reconocer la expresa obligación que tiene la Junaeb de pagar toda deuda laboral en que incurra una empresa en el caso de haber un término anticipado de contrato.

Si como ya establecimos, la prestación alimentaria es inescindible del derecho de derecho a la educación, en tanto coopera en tornarlo posible y concreto, es imprescindible que exista una mayor presencia del Ministerio de Educación en el control del Programa de Alimentación Estudiantil. El Mineduc no puede sólo ser un observador de los problemas que existen actualmente en Junaeb, sino que debe asumir el rol de actor principal, cooperando en el control del programa y principalmente, en la resolución de los problemas que se han suscitado con las manipuladoras de alimentos.

Para ello se debe avanzar en la creación y consagración de un estatuto de las manipuladoras de alimentos, que reconociendo su fundamental labor proteja y promueva el trabajo que desempeñan, acogiendo las específicas demandas que exigen dichas trabajadoras que merecen un trato digno por parte del Estado.

4. Las empresas licitantes, y los contratos de concesión.

Respecto a este punto cabe señalar que las empresas que participan en los procesos licitatorios tienen diversas falencias que amenazan o perturban la adecuada provisión del servicio. Al respecto la Junaeb, a través de su Director, plantearon una serie de cambios a las bases técnicas y administrativas de modo de subir los estándares, lo que va en la dirección correcta. No obstante cabe redefinir una serie de otros requisitos, que ya se han expresado ampliamente en las propuestas señaladas anteriormente.

Del material que recopiló la Comisión se pudo constatar que en cada una de las macrozonas se detectaban irregularidades, causadas por múltiples factores, como por ejemplo, los conflictos de interés, las gigantescas licitaciones y sus adjudicaciones, la concentración del mercado, la escasa sostenibilidad financiera y comercial de algunas empresas, el maltrato laboral que se ha detectado en algunas

(como por ejemplo, no pago de beneficios, o bien derechamente condenadas por prácticas anti-sindicales).

En tal estado de cosas, se proponen una serie de remedios específicos que vienen a reforzar el proceso de licitación del PAE, básicamente a través del establecimiento de barreras de entradas que impidan que se vuelvan a cometer las denunciadas irregularidades, por lo menos, al corto plazo.

Así las cosas, otro problema latente en las licitaciones decía razón con las garantías exigidas a las empresas para adjudicarse los contratos. En este sentido, las pólizas de garantía eran el instrumento más utilizado, por sobre la boleta bancaria, lo cual evidentemente trae un riesgo aparejado, que es la negación de la aseguradora a pagar el siniestro respectivo, generando largos juicios que impiden su pago. Por otra parte, las garantías existen para cubrir todo tipo de riesgos a los cuales esté sujeta la licitación, sin especificar que deben destinarse primordialmente a pagar las obligaciones laborales y previsionales de los trabajadores, cuestión que ya reconoce la ley N° 19.886. Desde este punto de vista, se debe avanzar en la consolidación de una garantía destinada sólo a los trabajadores, y otra a las demás obligaciones de carácter civil o comercial que tenga una empresa en el momento en que se termina su contrato administrativo con el Estado.

El modelo licitatorio merece reparos importantes, particularmente en la forma en que el Estado se involucra en la provisión del servicio, una función que recae en él. De esta manera, al fallar un proceso licitatorio, falla asimismo el Estado, al no poder proveer el PAE de manera regular, afectando a miles de niñas y niños de nuestro país. Es fundamental que la fiscalización y equipos técnicos dependientes de la Junaeb aumenten, tal cual se ha venido expresando, pero además, que se vayan integrando paulatinamente en el diario vivir de la provisión de la alimentación, llegando en lo posible a revisar que cada ración llegue a todos sus destinatarios y que sea de buena calidad con pleno respeto a los derechos de los trabajadores que lo otorgan.

A mayor abundamiento, se debe estudiar la posibilidad de contar con una empresa del Estado que opere como una contramuestra del servicio de alimentación que proveen las actuales sociedades comerciales. En este sentido, esta empresa podría operar bajo las normas del derecho común, sirviendo también para hacerse cargo de procesos licitatorios que fracasen, de tal manera de no estar sujetos a los vaivenes de dicho proceso ad portas del inicio de un nuevo año escolar.

Esto es sin perjuicio de la revisión completa del sistema de concesiones, en el sentido de revisar la pertinencia de mantenerlo como una política del Estado en la alimentación de nuestros niños y niñas.

De acuerdo a las consideraciones y conclusiones anteriores, se han dividido las propuestas en aquéllas que pueden ser llevadas a corto, mediano y largo plazo. Cada uno de estos ítems se subdividen en los títulos que corresponden a dichas consideraciones y propuestas.

En general, estas propuestas parten del postulado de exigir y exhortar al Estado de Chile a observar las medidas de corrección inmediatas y necesarias para subsanar las deficiencias observadas durante el trabajo de esta Comisión Investigadora y, por otra parte, a disponer a la brevedad de los recursos económicos y humanos para que la institución ejecute con eficiencia y eficacia sus Programas, especialmente el de Alimentación Escolar objeto de esta investigación parlamentaria, así como avanzar rápidamente en el rediseño institucional de la Junaeb y principalmente, en su nueva ley orgánica. Lo anterior con la finalidad de que el PAE recupere su principio social que lo inspira y sustenta, ya que es la forma en que miles de niños y niñas pueden recibir algo tan básico y humano como lo es una buena alimentación. Ello requiere un mayor compromiso del Estado en torno a incluir esta importante política en la gran reforma educacional que impulsa.

Es por ello que venimos en presentar las siguientes:

PROPUESTAS

1) A corto plazo

a) En relación con el Programa de Alimentación Escolar como la concreción del deber constitucional del Estado de fomentar el desarrollo de la educación.

i) Requerir al Ministerio de Educación que incluya una reforma al Programa de Alimentación Escolar en el Proyecto que Crea el Sistema de Educación Pública (Boletín 10.368-04). Lo anterior a fin de incluir esta importante política del Estado en el paquete de reformas que se están tramitando actualmente. Ello conllevará necesariamente que el PAE deje de ser un beneficio aislado de la Escuela, sino que integrado a ella, dentro del esquema de planificación que incluye el Sistema de Educación Pública en su Estrategia Nacional de Educación Pública.

b) Sobre la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas: debilidad institucional y falta de rol fiscalizador.

- i) **Dotar a los funcionarios de la Junaeb de la calidad de fiscalizadores.** Uno de los principales problemas de la Junaeb es que no cuenta con las herramientas necesarias para fiscalizar la correcta ejecución de los contratos que suscribe con las empresas adjudicatarias. El universo de funcionarios que podrían realizar las funciones de fiscalización no supera los 80 para abarcar unos 9.000 establecimientos a nivel nacional. Por eso, junto con aumentar las plantas de funcionarios, se requiere que se dote a estos de la calidad jurídica de fiscalizadores, lo que les dotaría de mayores herramientas y además, de un estatus más adecuado en relación a su responsabilidad administrativa. Del mismo modo, debe entregarse la fiscalización periódica de las raciones y del cumplimiento de las minutas a funcionarios de la propia Junaeb y no a profesores de los establecimientos, sin responsabilidad y que realizarían actualmente esta labor casi de forma voluntaria, sin incentivos para un control eficaz. Junaeb cuenta con una triple función respecto del Programa de Alimentación, consistente en su diseño, administración y control. En este último aspecto, la institución debe cautelar la debida prestación del servicio contratado por parte de las empresas adjudicatarias de la respectiva licitación. Tal función tiene un rol clave, pues sólo de su eficiente y eficaz ejecución depende la certeza acerca del éxito de su política pública asociada, esto es, la alimentación diaria de los niños y jóvenes más vulnerables del país. Debe ésta, por tanto, ser fortalecida con decisión por parte de la Administración de Junaeb, contando con el soporte legal y administrativo para ello. En efecto, resulta procedente que la dotación de supervisores a contrata de Junaeb aumente exponencialmente respecto de la actual, de manera que la institución tenga capacidad suficiente de detectar cada uno de los incumplimientos en que incurran las empresas, cautelando así la correcta prestación del servicio de alimentación. Asimismo, y habida consideración que Junaeb ejerce, como se planteó, un rol fiscalizador respecto de los privados que ejecutan el Programa, se advierte la necesidad imperiosa de que la institución deje la Escala Única de Sueldos (EUS) y forme parte, a contar de una próxima modificación, de las entidades regidas por la Escala de Sueldos Fiscalizadoras, con los beneficios que ello conlleva en cuanto a la eficacia de su personal y estabilidad laboral, según se indicará.
- ii) **Establecer nuevas incompatibilidades entre ex funcionarios y empresas licitantes:** Se ha advertido una debilidad institucional en el control de posibles conflictos de interés. La inexistencia del estatus de fiscalizadores, sumado a la gran cantidad de trabajadores a honorarios,

ha generado una ausencia general de responsabilidad por los actos de la Junaeb. Del mismo modo, no ha sido aislado el hecho de que trabajadores o funcionarios de Junaeb, aparezcan como asesores, directores o relacionados con empresas a las cuales se han otorgado licitaciones, contraviniendo principios básicos de probidad y transparencia. Por esta razón, se hace imprescindible establecer períodos de congelamiento o incompatibilidades para desalentar el involucramiento de funcionarios de Junaeb con empresas participantes de las licitaciones.

- iii) **Modificación armónica y sostenible de las macrozonas y de las unidades territoriales.** La división del territorio en tres macrozonas para efectos de los procesos de licitación y de la división de estos en unidades territoriales debe ser objeto de revisión. El hecho que se asocien unidades territoriales más atractivas con otras que no lo son, parece haber generado una distorsión en el sistema global de gestión alimentaria, en que se ha privilegiado la operación en un contexto de economías de escala, avalando en definitiva, la optimización de la rentabilidad de las empresas adjudicatarias, en perjuicio de la calidad del servicio entregado y de la rentabilidad del PAE para las arcas públicas, además de su sostenibilidad, como ha sido en algunos casos que ha llevado a la Junaeb a terminar anticipadamente con ciertos contratos.

- iv) **Fortalecimiento de la fiscalización y seguimiento del PAE para mejorar la calidad del Servicio.** En la actualidad, no existen mecanismos de control efectivos para determinar los alumnos que efectivamente reciben alimentación en los establecimientos. Junaeb, en efecto, paga el Servicio de acuerdo a un estimado de raciones realizado mensualmente (maestro de asignación), el cual se ajusta posteriormente de acuerdo a la certificación realizada por un funcionario del establecimiento, sin calificación suficiente para ello (el denominado “profesor PAE”). Ello genera, además de pagos por bandejas eventualmente no entregadas de manera efectiva a los alumnos, que mucha de la comida dispuesta para la alimentación de los niños se desperdicie y finalmente se deseche. Por lo tanto, se recomienda a Junaeb establecer un mecanismo efectivo para certificar mensualmente la cantidad efectiva de estudiantes que reciben el servicio de alimentación, dándolo a conocer a la ciudadanía y actores sociales en general, a través de los mecanismos que resulten procedentes. Dicho mecanismo debería consistir en un medio de identificación, verificación, chequeo y respaldo de la alimentación recibida por los estudiantes, que

permita optimizar la asignación de raciones y el pago de las mismas. Tal sistema, en suma, debería permitir obtener la información necesaria para resolver de manera eficiente y eficaz problemáticas tales como: El registro de la real asistencia del/a usuario/a al comedor para acceder a la alimentación, y la identificación de quiénes lo hacen, pudiendo verificar si corresponden o no a los beneficiarios del Programa; La cuantificación transparente y oportuna de los servicios entregados a través del Programa de Alimentación Escolar; El ajuste en la preparación de alimentos, stock y logística, en función de la asistencia diaria de los/as estudiantes al establecimiento; y, la mejora de los procesos de gestión del Programa de Alimentación Escolar, disminuyendo los tiempos involucrados en la certificación y pago de las raciones efectivas. Finalmente, se recomienda a Junaeb cautelar de manera exhaustiva la calidad de la alimentación entregada por las empresas concesionarias del Programa, exhortándolas a cumplir estándares internacionales de servicio, incorporando variables como alimentación saludable, alimentación para niños con necesidades especiales, menús variables y otros.

v) **Creación de un Archivo documental capaz de garantizar la custodia de todo antecedente de los procedimientos administrativos de la institución:** Debe existir un registro que se haga cargo de la administración y custodia de la totalidad de los documentos originales que obran en el Servicio, cautelando su orden consecutivo y debido respaldo digital.

c) **En relación con las manipuladoras de alimentos en el rol de ejecutar el Programa de Alimentación Escolar. Mecanismos de protección de sus derechos laborales.**

i) **Equiparación y mejoramiento continuo de remuneraciones de las manipuladoras de alimentos.** Una de las mayores inquietudes de las manipuladoras de alimentos, es precisamente la gran disparidad entre las remuneraciones que perciben de una u otra empresa, en uno u otro territorio. Para este efecto, tanto las bases de licitación, como el futuro estatuto de las manipuladoras de alimentos comprometido por el Ejecutivo, deben contar con disposiciones que estandaricen las remuneraciones de las trabajadoras, precaviendo fluctuaciones bruscas en sus remuneraciones por cambio de empleador. Los procesos licitatorios deben ir incorporando paulatinamente mecanismos que incentiven mejores condiciones laborales de las trabajadoras.

- ii) **Continuidad de trabajo para las manipuladoras de alimentos, cuando se produce un cambio de empresa adjudicataria en una determinada unidad territorial.** Por regla general, el supuesto en 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 periodo de la licitación, no existe obligación de la nueva empresa de contratar a las mismas trabajadoras de la empresa predecesoras. 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. Lo anterior debe incluir necesariamente el reconocimiento de los contratos colectivos de trabajo celebrados entre las organizaciones sindicales y la antigua empresa, por parte de la nueva empresa, condición necesaria para adjudicar el contrato.

- iii) **Otorgamiento de día feriado a las trabajadoras en el día de la manipuladora de alimentos.** Hasta ahora, se ha avanzado en la consagración del Día de la Manipuladora y del Manipulador de Alimentos. Esta conquista, ha contribuido en el reconocimiento de la importancia de la labor de estos trabajadores y trabajadoras, pero no se ha asumido con la seriedad requerida por parte de los empleadores y por los establecimientos, que sistemáticamente han puesto trabas al hecho de entregar este día a las manipuladoras, como liberado de sus funciones regulares. Creemos que el respeto de este día, que celebra la labor y dignidad de las manipuladoras, debe otorgarse a las mismas trabajadoras, para que ellas puedan decidir si destinarlo a la reflexión y descanso, o bien al desarrollo de alguna otra actividad comunitaria.

- iv) **Establecer límite de los instrumentos de garantía exigidos por Junaeb en las Bases de Licitación para evitar falta de pago de obligaciones laborales de las manipuladoras:** De acuerdo a las dificultades observadas respecto del cobro de las pólizas por parte de Junaeb, a la empresa Cesce Chile Aseguradora S.A, luego del término

anticipado de los contratos del Programa de Alimentación suscritos con las empresas Servicios de Comida del Maule Ltda., SercoMaule; e I.B Alimentación S.A, Ibase S.A, resulta procedente proponer que las bases de licitación de Junaeb limiten la presentación de tales instrumentos como garantía de fiel cumplimiento del Programa, estableciéndolos como necesarios sólo en caso que las empresas adjudicatarias acrediten fundadamente no haberles sido posible obtener garantías bancarias para tal fin. Asimismo, se sugiere que las respectivas Bases prohíban, en su caso, la presentación de pólizas emitidas por Compañías que mantengan litigios pendientes con el Fisco relativos a su cobro.

- v) **Mejorar las condiciones de infraestructura e implementos de las manipuladoras para que desarrollen su labor dignamente:** lo anterior 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. Ha sido un comentario transversal entre las manipuladoras de alimentos, la falta de equipamientos idóneos para el desarrollo de sus funciones. Esto, además ha sido refrendado por la Contraloría, que ha señalado entre sus hallazgos, una serie de deficiencias de infraestructura y equipamiento en los establecimientos en que se desarrolla la entrega de los alimentos. Las manipuladoras han señalado también que el único incentivo de las empresas para renovar equipamiento, es el incremento de los gastos a fin de reducir el margen de gratificaciones que deben pagar a las trabajadoras. Por esto, se hace necesario que las bases de licitación sean más estrictas sobre el equipamiento que las empresas deben poner a disposición de las manipuladoras de alimentos para que estas puedan llevar a cabo su función. 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.
- vi) **Establecer medidas de conservación y reutilización para evitar pérdida de alimentos.** Si bien una parte importante de la solución de este problema para por el hecho de mejorar la calidad de las raciones, es necesario además que se mejoren los sistemas de cálculo de las

mismas que hacen las empresas. Paralelamente, es necesario generar protocolos que operen en caso de un “sobrestock” de alimentos, como por ejemplo, la entrega de este a comedores comunitarios o la reasignación de alimentos entre establecimientos de las mismas unidades territoriales, según sus necesidades.

c) En relación con las empresas licitantes, y los contratos de concesión.

- i) **Simplificación del modelo de licitación y las bases y reducción de recurrencia al trato directo.** De acuerdo a la información otorgada por la Contraloría, 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 a presiones por mantener el servicio inalterado y en la mayor parte de las veces, termina generando juicio 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.
- ii) **Fortalecer las barreras de entrada a empresas que tengan prácticas anti-sindicales u otros maltratos laborales:** Junaeb, a su turno, debe establecer mecanismos férreos de control para evitar la contratación de empresas que se encuentren inhabilitadas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° de la ley N° 19.886 (condenadas por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales de los trabajadores).
- iii) **Modificar los criterios para contratar empresas del Programa, vía Trato Directo:** La institución administra licitaciones por montos que promedian los M\$200.000 anuales. En razón de ello, la tarea de reasignar contratos vía Trato Directo, ante la eventual insolvencia y término anticipado de los convenios de los adjudicatarios originales, genera la necesidad imperiosa de que las decisiones de selección de Junaeb, en situaciones de urgencia, sean fundadas y adoptadas de acuerdo a criterios objetivos. Por lo tanto, se exhorta a Junaeb a que emita una instrucción a nivel nacional, o adopte las medidas internas que sean pertinentes, para que no vuelva a repetirse una situación

como la acaecida en 2015 respecto de las empresas Hendaya y Verfrutti, en que se pagó un sobreprecio de \$1.931.636.016, en el trato directo de las unidades territoriales 808, 810 y 1101, respecto del proceso licitatorio ID 85-30-LP14, declarado desierto. En efecto, considerando los valores asociados a los procesos que ejecuta Junaeb, los tratos directos deben ejecutarse -idealmente- con estándares de licitación, en lo referido a las condiciones de evaluación y selección de oferentes, debiendo tales criterios y los resultados asociados, ser debidamente publicados en el sitio web de Junaeb, para el conocimiento y evaluación de la ciudadanía.

- iv) **Elevar los estándares relativos a las condiciones financieras exigidas a las empresas:** De modo de evitar nuevos escenarios de término anticipado de contratos del Programa de Alimentación Escolar, como los ocurridos en 2015 respecto de las empresas Ibase y Sercomaule -los que como se ha observado, han generado escenarios complejos desde el punto de vista laboral y previsional de las manipuladoras, y del Programa en sí- se exige a Junaeb implementar medidas inmediatas y efectivas, ajustadas al presupuesto operativo de la institución, destinadas a precaver situaciones como las descritas. En efecto, la insolvencia de una empresa del Programa de Alimentación Escolar debe entenderse como la causa de una deficiente evaluación de Junaeb durante el desarrollo del proceso licitatorio. Por tanto, la institución debe afinar su mecanismo de evaluación financiera de las empresas, aplicando estándares objetivos y comprensibles por los observadores del proceso, y ejecutados no por terceros, sino por funcionarios calificados del Servicio, tendientes a brindar garantías de continuidad de los contratos celebrados con los adjudicatarios.

2) Mediano plazo

- a) Sobre la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas: debilidad institucional y falta de rol fiscalizador
- i) **Rediseño de la institucionalidad de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas:** La estructura de la Junaeb, data del año 1964 y da cuenta de una estructura adecuada para esa época, pero que ya no ofrece las soluciones esperadas para la actualidad. Las manifiestas debilidades de la 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 y evitar

que se produzcan los daños que se han expresado en la investigación. De esta manera se propone lo siguiente:

- a. Fortalecer la estructura de los Departamentos relacionados directamente con la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, con especial énfasis en el rol del Departamento de Administración y Finanzas institucional, en cuanto custodio de la correcta ejecución del presupuesto asignado al Servicio, y por su estricto apego al principio de legalidad del gasto.
- b. Reemplazar la denominación de “Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas” por la de “Dirección Nacional de Bienestar y Apoyo Estudiantil” (DIBAE).
- c. Rediseñar la estructura orgánica del Servicio, creando Subdirecciones, Departamentos, Subdepartamentos y Unidades, en una nueva Ley Orgánica (en este aspecto, debe considerarse que la ley N° 15.720 data de 1964).
- d. Crear un Departamento de Estudios y Detección de Necesidades, que se adapte al carácter dinámico de las exigencias sociales que inspiran la labor diaria del Servicio, en materia de inclusión e igualdad de oportunidades en la educación.
- e. Creación de una unidad técnica especializada al interior de la JUNAEB que se haga cargo del PAE. La complejidad de los procesos de licitación y la cantidad de recursos de los que este Programa se hace cargo, hacen necesario que se cree dentro de la Junaeb, una unidad que se avoque únicamente a la administración y fiscalización del mismo. Se debe a su vez, replicar la estructura orgánica del nivel central de Junaeb en regiones, con personal suficientemente capacitado para gestionar el éxito de las licitaciones en cada una de las unidades territoriales del Programa de Alimentación.

- ii) **Generar condiciones laborales, remuneracionales y de infraestructura adecuadas para el personal de la institución, con independencia de su escalafón:** ello constituye una condición indispensable para el éxito de sus operaciones. Asimismo, tales aspectos en conjunto importan una condición mínima, tanto para generar apego e identificación con la misión institucional del Servicio, como para prevenir episodios de corrupción y falta de probidad en general. Por lo tanto, se recomienda a Junaeb efectuar las gestiones que sean necesarias con el Poder Ejecutivo para generar tales condiciones en el Servicio, aumentando las plantas, los grados en todos los estamentos y minimizando la dotación a honorarios. Como ya establecimos antes, la dotación de la Junaeb resulta evidentemente

insuficiente, tanto para la administración de los procesos licitatorios, como para fiscalizar el cumplimiento cabal de los contratos por parte de las empresas adjudicatarias. Para esto, resulta imprescindible la realización de un reestudio de la dotación de la Junaeb, incrementando el número de personas que se desempeñan en ella, pero teniendo a la vista la necesidad de incorporar funcionarios con responsabilidad administrativa y no sólo personas que se desempeñen a honorarios.

d) En relación con las manipuladoras de alimentos en el rol de ejecutar el Programa de Alimentación Escolar. Mecanismos de protección de sus derechos laborales.

a. **Avanzar paulatinamente en la consagración de un estatuto de las manipuladoras de alimentos:** se debe avanzar en la creación y consagración de un estatuto de las manipuladoras de alimentos, que reconociendo su fundamental labor proteja y promueva el trabajo que desempeñan, acogiendo las específicas demandas que exigen dichas trabajadoras que merecen un trato digno por parte del Estado.

b. **Reformar el artículo 183 del Código del Trabajo, estableciendo la procedencia de la responsabilidad solidaria o subsidiaria del Estado respecto de las obligaciones laborales y previsionales que correspondan a los trabajadores (manipuladoras de alimentos) cuando se recurre al régimen licitatorio.**

En relación con este punto cabe señalar que la jurisprudencia de los Tribunales superiores de Justicia ya ha avanzado bastante en reconocer expresamente la responsabilidad solidaria del Estado cuando actúa como un privado contratando empresas para la provisión de funciones públicas que tiene a su cargo.⁹

El título VII del Código del Trabajo, denominado “Del trabajo en régimen de subcontratación y del trabajo en empresas de servicios transitorios” regula

⁹ Así lo han señalado las sentencias de la Corte Suprema contenidas en los roles 29.088-2014, 31.227-2014, 31.224-2014 y 1.727-2015. En estos casos existe una repartición pública que celebró un contrato administrativo por medio del cual se otorgó una licitación pública a una empresa particular, la que a su vez, celebró un número determinado de contratos de trabajo con trabajadores individuales que llevaron a cabo las labores para los cuales se celebró la licitación pública.

justamente el régimen de subcontratación definiéndolo, en su artículo 183-A, como “aquél realizado en virtud de un contrato de trabajo por un trabajador para un empleador, denominado contratista o subcontratista, cuando éste, en razón de un acuerdo contractual, se encarga de ejecutar obras o servicios, por su cuenta y riesgo y con trabajadores bajo su dependencia, para una tercera persona natural o jurídica dueña de la obra, empresa o faena, denominada la empresa principal, en la que se desarrollan los servicios o ejecutan las obras contratadas” La regulación del trabajo en régimen de subcontratación fue una innovación normativa agregada al Código del Trabajo en virtud de la ley 20.123 del año 2006, cuyo espíritu se basa en dar solución a los conflictos laborales derivados del proceso de descentralización productiva que caracteriza a la sociedad contemporánea. En efecto, “hasta ahora se ha venido justificando la irradiación de la responsabilidad por obligaciones laborales y de seguridad social desde los contratistas y subcontratistas hacia el empresario principal en la finalidad de prevenir la insolvencia de aquéllos y tutelar los derechos de los trabajadores, proporcionando a éstos uno o más patrimonios adicionales a los de su empleador en los cuales hacer efectivos sus créditos [...] aunque no siendo éste empleador de esos trabajadores, igualmente se beneficia de su actividad laboral” (Claudio Palavecino, Subcontratación, Régimen Jurídico del Trabajo Subcontratado y Del Suministro de Personal, p. 58-59). De esta manera, dichas normas están en directa protección del trabajador. En el caso de la relación que se da entre la Junaeb, las empresas, y las manipuladoras, se dan claramente todos los elementos de la subcontratación:

- (1) Existencia de un contrato de trabajo por un trabajador para un empleador, denominado contratista o subcontratista.
- (2) Acuerdo contractual, entre el contratista o subcontratista y una tercera persona natural o jurídica dueña de la obra, empresa o faena, denominada la empresa principal, en virtud del cual la primera se encarga de ejecutar obras o servicios, por su cuenta y riesgo y con trabajadores bajo su dependencia para la segunda: que está constituido por las licitaciones.
- (3) Desarrollo de los servicios o ejecución de las obras contratadas en la empresa principal: el servicio se presta en los distintos liceos, colegios y jardines a cargo de Junaeb.

Así las cosas, se propone modificar la normativa del trabajo en régimen de subcontratación para reconocer expresamente a los órganos del Estado como sujetos de derecho susceptibles de ser enjuiciados bajo estas normas.

e) En relación con las empresas licitantes, y los contratos de concesión

a. **Reformular el actual sistema de licitaciones del Programa de Alimentación Escolar:** Conjuntamente a la simplificación del proceso de licitación, tratado anteriormente se deben ejecutar licitaciones regionales cada dos años, promoviendo la descentralización del Programa y su adjudicación a actores que operen en la Región, sujetándose la permanencia de las empresas (esto es, su participación en el siguiente proceso licitatorio) al cumplimiento de parámetros estrictos de calidad, que deben ser controlados y predefinidos por Junaeb en las bases de licitación de cada proceso regional.

3) **Largo plazo:** Éstas propuestas sólo se relacionan con las consideraciones y conclusiones referidas al Programa de Alimentación Escolar como la concreción del deber constitucional del Estado de fomentar el desarrollo de la educación, que son:

- a) Redefinir la política de alimentación del país, avanzando paulatinamente a un Sistema Integrado, que permita tener una fuerte fiscalización y presencia del Estado (a través de la Junaeb) en las empresas que proveen el servicio, velando por la adecuada nutrición y alimentación de los niños y niñas del país, como también, por los derechos laborales de las manipuladoras de alimentos, y del resto de trabajadores que se dedican a este rubro, otorgando facultades expresas en ambas materias, especialmente, sancionatorias. Ello debería permitir poner al Estado en condiciones de asumir el servicio de alimentación paulatinamente en aquellos territorios de más necesidad social, no siendo necesario recurrir al procedimiento de licitación que contiene la ley 19.886.
- b) Que este Sistema Integrado incluya una convivencia necesaria que debe existir entre la Escuela y el Programa de Alimentación Escolar: 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, 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.
- c) Asimismo, se propone que el sistema de alimentación deba promover la sustentabilidad de la comida escolar, incorporando criterios que impulsen la agricultura local y la distribución de productos alimenticios locales. La experiencia comparada indica que esta política pública en los programa de alimentación escolar ha potenciado

la identidad cultural y han dinamizado las economías locales, reduciendo la pobreza especialmente en las zonas rurales cercanas a las grandes urbes.

Después de un extenso intercambio de opiniones, los diputados acordaron trabajar sobre el último texto presentado por la diputada Alejandra Sepúlveda y de los diputados Manuel Monsalve, Claudio Arriagada, Matías Walker y Miguel Ángel Alvarado, considerando además, las propuestas formuladas por los diputados Gahona.

Finalmente la Comisión aprobó por unanimidad las siguientes conclusiones y propuestas:

CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS COMISIÓN INVESTIGADORA ESPECIAL SOBRE EVENTUALES IRREGULARIDADES OCURRIDAS EN JUNAEB, DURANTE LOS AÑOS 2014 AL 2015

Los diputados que suscriben, Alejandra Sepúlveda, Manuel Monsalve, Claudio Arriagada, Matías Walker y Miguel Ángel Alvarado, en base al análisis de los antecedentes de la investigación, presentan las siguientes:

CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES

La comisión investigadora sobre la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas se creó a instancias de parlamentarios que denunciaron ciertos hechos que a la luz de los antecedentes revisten irregularidades en lo relativo a la ejecución del programa de alimentación escolar en diferentes regiones del país, en lo particular, eventuales irregularidades ocurridas en Junaeb durante los años 2014 al 2015, las cuales han sido objetadas por la Contraloría General de la República y que, en virtud de estos reparos, han debido ser puestos a disposición del Ministerio Público por revestir, estos hechos, caracteres de delito por eventuales defraudaciones al Fisco por sobreprecios que en algunos casos superan los 8 mil millones de pesos.

La Comisión Especial Investigadora cursó invitaciones a funcionarios públicos, expertos, responsables de las empresas involucradas y dirigentes de las federaciones de manipuladoras de alimentos, dentro de los que se pueden destacar la ministra de Educación, el Contralor General de la República, el Director Nacional de Junaeb, Superintendente de Valores y Seguros, el Fiscal del Ministerio Público, encargado de la investigación en la arista penal del caso y el Director Nacional del Trabajo.

1.- El Programa de Alimentación Escolar como la concreción del deber constitucional del Estado de fomentar el desarrollo de la educación.

La buena alimentación de nuestros estudiantes es un elemento inescindible del imperativo estatal en orden a entregar educación pública gratuita y de calidad. La creación misma de la Junaeb tuvo como objetivo primordial la neutralización de la influencia negativa de factores biopsicosociales y económicos sobre el cumplimiento de la obligación escolar, y la promoción del desarrollo humano de niños, niñas y jóvenes. Es decir, una mejor nutrición constituye o promueve una mejor Escuela. Es así que el programa PAE, de la Junaeb ha contribuido no solamente a que Chile sea uno de los países con índice más bajos de desnutrición infantil, sino también a que sea uno de los países con mayor escolarización de Latinoamérica. Es a tal punto relevante, que la creación misma de la Junaeb en 1964 implicó que “El Estado se hacía cargo de la contradicción histórica más grave y profunda que vulneraba el proyecto educativo escolar...” (Illanes, 1990) y se yergue como uno de los elementos constituyentes del Estado Social en Chile.

El PAE no sólo otorga alimentación al 60 por ciento de los niños y jóvenes más vulnerables de nuestro país, sino que también otorga puestos de trabajo a miles de manipuladoras de alimentos, muchas de ellas jefas de hogar que sostienen a sus familias gracias al producto de su labor.

Cabe entonces preguntarse, cuáles son los problemas que hacen que un Programa así de virtuoso, con una orientación social evidente y un elemento intrínseco de equidad, esté fallado tanto en su implementación y operatividad, separándose de su objetivo social primordial.

EL PAE fue originalmente concebido como un programa estatal de alimentación escolar, ejecutado directamente por funcionarios de la Junaeb. Si bien la ley no es conclusiva sobre la forma de administración del Programa, permitía la colaboración del órgano público con entidades privadas. En 1979, se asume la decisión política de externalizar y tercerizar la totalidad del servicio de alimentación, en concordancia con el modelo económico que asumió la dictadura.

En contrapartida, el modelo actual del PAE licita el servicio de alimentación en empresas privadas, que se encargan en lo concreto de llevar la ración señalada en las minutas al estudiante. Del mismo modo, estas se encargan de la contratación de las manipuladoras de alimentos que desarrollan las labores de preparación de los alimentos, en un régimen de subcontratación. Este modelo, dividido en macrozonas para efectos de las licitaciones, ha promovido un sistema de economías de escala, que junto con una ausencia casi total de fiscalización estatal, ha permitido que las

empresas privilegien su rentabilidad por sobre la calidad del servicio de alimentación y el bienestar de sus trabajadores, al tiempo que ha hecho tierra fértil para que las empresas se relacionen entre sí, ejerciendo su poder de mercado en la fijación de los precios de los contratos con el Estado, principalmente en atención a la relevancia del servicio prestado y a la imposibilidad de interrumpir su continuidad.

La gran cantidad de recursos involucrados en el PAE, promueven la participación de un gran número de empresas en las licitaciones, muchas de las cuales utilizan sus redes de relación y su poder de mercado para ejercer presiones en diversos organismos públicos. Tema relevante en este sentido es la presión que se ejerce sobre el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, situación que complica aún más los procesos licitatorios.

El modelo de concesiones en la Junaeb, sin duda alguna, presenta dificultades y es necesario revisar alternativas para su mejoramiento. Así lo demuestran los cuestionamientos a los procesos licitatorios que hemos conocido en el último tiempo y que han sido el objeto de esta Comisión.

En concreto, la Comisión Investigadora del funcionamiento de la Junaeb nace a raíz de los problemas derivados de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, en adelante, PAE, entre los años 2014 y 2015, particularmente por las controversias suscitadas a propósito de las licitaciones de ciertas macrozonas del país en la cual se detectaron irregularidades, y que derivaron, en su caso, en el término anticipado de los contratos con las empresas adjudicatarias por el grave perjuicio que traían a los niños y niñas del país, a las manipuladoras de alimentos y a las familias de ellos y ellas.

Entre las opciones que se presentan y que pretendemos abordar en este texto, consideramos que las soluciones no sólo pasan por el maquillaje del modelo existente, sino que es necesario analizar modificaciones de fondo, que incorporen un mayor protagonismo estatal en una política pública que a toda luces se aloja en el núcleo de prestaciones básicas que el Estado debe asegurar a uno de los sectores de mayor vulnerabilidad en la sociedad, como son los niños y niñas.

La finalidad de la Comisión consistió en recopilar la información necesaria para levantar un diagnóstico respecto del cual se puedan fundar conclusiones relativas al Programa de Alimentación Escolar, una política de diaria repercusión en las familias de los chilenos, que destaca por ser de fundamental valor en la nutrición y alimentación de cada uno de los niños y niñas del país para contribuir con su educación, pero que a la vez tiene un complejo funcionamiento. Ello es patente dada la envergadura de los recursos económicos y humanos que hay envueltos, por una parte, y todo lo relativo al proceso de licitación y adjudicación de los contratos a las diversas

empresas que proveen el servicio a lo largo del país, por otra. En este sentido, las irregularidades que la Comisión ha podido conocer, nos llevan a pensar en la necesidad de que sea el Estado el que tome un rol más protagónico y de que al menos en aquellos territorios que de alta vulnerabilidad social, se haga cargo de la alimentación estudiantil de forma más o menos directa. Esta misma lógica debería operar en los casos en que falla un proceso de licitación, a fin de asegurar la continuidad del servicio de alimentación estudiantil.

2. Sobre la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas: debilidad institucional y falta de rol fiscalizador

La ley que le dio nacimiento a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, señala que este órgano tiene a su cargo la aplicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los escolares, conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación.

Asimismo la define como un órgano de la administración del Estado, que tiene a su cargo, entre otras funciones, la de programar la aplicación de distintos beneficios a los alumnos de los establecimientos de enseñanza pública y particular gratuita, de niveles pre-primario, primario, medio y superior, a saber: de alimentación, e vestuario, útiles escolares, transporte, becas, préstamos a los estudiantes universitarios, internados y hogares estudiantiles. preservación y recuperación de la salud en colonias climáticas y de vacaciones, y cualquiera otra medida asistencial. A su vez, la Junaeb tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, constituyendo una manifestación del proceso descentralizador del Estado.

Son innegables los beneficios que ha traído a millones de chilenos la aplicación permanente de los programas que tiene a su cargo la Junaeb, en especial el Programa de Alimentación Escolar. Esta difícil y relevante función es llevada a cabo con una reducida planta de funcionarios, la cual está encargada de administrar y fiscalizar, en su caso, millonarios contratos, con muy poco apoyo presupuestario.

Esta relación entre un debilitado órgano, que data de la década de los 60' sin mayores modificaciones, y grandes cantidades de recursos públicos implicados para llevar a cabo el Programa pudiera constituir una explicación, quizás no definitiva, de los hechos que son objeto de la investigación: su debilidad institucional.

Esta debilidad, que a estas alturas resulta evidente, se contrapone con la entidad de recursos que la Junaeb administra, muy especialmente, respecto del Plan de Alimentación Escolar (PAE). Según antecedentes entregados por la Contraloría General de la República, la dotación de la Junaeb se compone de 1.100 personas, de las cuales sólo 65 pertenecen a la planta. En lo particular del PAE, sólo se relacionan

con el Programa 91 personas (8,2% de la dotación total), de las cuales 8 son de planta, 75 a contrata y 8 a honorarios. Esto es radicalmente opuesto y desproporcionado con el hecho de que del total de los \$924.532.032 miles que componen el presupuesto total de Junaeb, el 60% se destine al PAE. A mayor abundamiento, este Programa se eleva como uno de aquellos con más alta prevalencia en el total de compras gestionadas por ChileCompras (2,8% del total) y como uno de los que mayor cantidad de compras realiza en el Sector Educación (28% del total).

Se observan debilidades en procedimientos internos de auditoría de JUNAEB por lo que se recomienda modificar la selección de funcionarios atendiendo a criterios exigidos por la Alta Dirección Pública.

Asimismo se pueden observar responsabilidades de carácter administrativas en el caso del ex Director Nacional de JUNAEB José Miguel Serrano, así como los funcionarios sometidos a los efectos de los sumarios actualmente en curso y los que solicitó la CGR luego de conocer los hechos.

Sin desconocer la encomiable labor de los funcionarios de la Junaeb a través de la historia y reconociendo que han realizado sus funciones con un alto sentido de la responsabilidad y de servicio público, las falencias de este órgano de la Administración del Estado son evidentes y es necesario remediarlas.

Este postulado general se concreta en varios aspectos específicos del PAE. Así, y tal cual lo expresó la Contraloría, se pueden resumir las dificultades que tiene la Junaeb en los siguientes puntos:

- Insuficiencia de capacidades del servicio para procesos licitatorios de alta complejidad.
- Debilidades de control en la prevención o detección de conflictos de intereses entre funcionarios y empresas proveedoras: el Contralor señaló que la Junaeb no tiene rol fiscalizador. A su vez, muchos trabajadores no tienen la categoría de funcionario público, puesto que están bajo la modalidad de contrato a honorarios (de las 1110 personas que trabajan en Junaeb, 337 están bajo esta modalidad). Esto permite que puedan producirse conflictos de intereses.
- Insuficiente supervisión respecto del cumplimiento de las empresas: en el estado actual de Junaeb existen sólo 78 funcionarios para inspeccionar 9000 establecimientos (1 persona por cada 115 establecimientos). No se puede asegurar que cada establecimiento educacional esté recibiendo correctamente el servicio.

- Falta de una unidad de Gestión del PAE para el análisis de las empresas desde el punto de vista técnico y financiero.
- Falta de definición de perfiles de cargo que permita contar con personal más idóneo: la multiplicidad de tareas que cumple la Junaeb y su escaso personal hacen que la especialización sea baja.
- Alta rotación de directivos y de Secretario General de Junaeb: el Contralor señaló que ha habido 4 jefes de servicio en menos de 2 años. Ello impide formular políticas de largo plazo en torno a las licitaciones.
- Deficiencia en los sistemas informáticos.
- Deficiencias en el control de los alumnos beneficiarios del PAE, que es realizado por un profesor designado en cada establecimiento (encargado PAE). El Contralor manifestó que el profesor no tiene ningún incentivo para fiscalizar si se le entrega o no la alimentación al niño o niña.
- El Contralor indicó a su vez que Junaeb no elabora el reporte mensual de desempeño de los proveedores, a nivel de establecimiento educacional, que acredite las infracciones. De esta manera, no es posible aplicar el procedimiento administrativo sancionador.

Otro problema que se detectó es la amplitud de las macrozonas en las cuales se licita el PAE. La Junaeb divide al país en 3 macrozonas que comprenden 101 unidades territoriales. Esta envergadura parece no ser adecuada dada la debilidad institucional del órgano. A su vez, si fracasa un proceso licitatorio implica que muchas comunas, incluso regiones, pueden verse afectadas. A los problemas de cobertura, se suma el hecho de que los funcionarios de la Junaeb no tienen el estatus de fiscalizadores, razón por la cual no cuentan con los instrumentos e incentivos idóneos para controlar el buen funcionamiento del servicio de alimentación.

Asimismo, se concluye que existe un importante conflicto que se suscita entre un llamado a licitación y la necesaria provisión del PAE. En efecto, si es que un proceso licitatorio falla, se debe hacer uno nuevo; no obstante, si ello se produce en fechas cercanas al inicio de un año escolar, el proceso entero pierde su planificación razonable, y los distintos órganos involucrados presionan. De esta manera, se recurre de manera más frecuente al trato directo y ello hace más permeable al proceso de influencias.

Asimismo, la estructura organizacional y coordinación del PAE se ha reglado en normas legales y en guías o manuales (como por ejemplo el manual de operación del año 2007 para los procesos de Asignación de raciones del PAE, Aplicación de Técnicas de Control, Supervisión y Seguimiento del PAE en todas las Direcciones de la JUNAEB, Regionales, Provinciales y Nacional), donde se regulan los procedimientos de licitación y adjudicación, la documentación específica requerida, los mecanismos de coordinación y control, la asignación de responsabilidades y funciones

y las relaciones con las empresas concesionadas. De este modo, el personal del PAE destina sus labores a la administración de los contratos y a la planificación, no así respecto de la supervisión o fiscalización del cumplimiento de los precitados contratos en el tiempo, de manera periódica, al no de la manera esperada.

Sin embargo, se ha podido constatar la escasa dotación de personal, tanto de funcionarios en el Departamento de Alimentación Escolar a nivel central, como personal de supervisión de Junaeb a nivel nacional, por ejemplo, los supervisores o fiscalizadores tienen una dotación de no más de 100 funcionarios en todo el país; por lo cual el personal debe realizar otras labores de diferentes departamentos o áreas de la institución, lo cual repercute en la disminución de la operatividad y eficiencia de la Junaeb, como en la baja fiscalización de la ejecución del PAE a nivel nacional, ya que la supervisión no es la única labor que realizan en sus cargos, sin que puedan asistir a terreno habitualmente. En efecto es tal el déficit de fiscalizaciones en terreno, que la única manera de verificar la entrega de los servicios, que es la única variable efectiva de control del programa, es su cobertura (y esta no es universal), la cual a su vez depende del presupuesto y la estrategia ejecutada por Junaeb, de la internalización de la fiscalización de los proveedores en la entrega de los servicios; tampoco pueden fiscalizar al personal manipulador de alimentos, su situación contractual, el equipamiento de las cocinas y comedores, el abastecimiento, la disponibilidad de productos, el control de los alimentos y materias primas, el control de higiene, el control de ración servida y la ración efectiva.

Es la Junaeb, en colaboración con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, el órgano llamado a resguardar el cumplimiento de los contratos con los proveedores externos; evaluar e implementar mejoras al programa, a través del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y Control, y establecer las bases técnicas para el control de la ejecución del PAE, fijando desde los requisitos nutricionales o alimentarios de las raciones por nivel etario de los estudiantes beneficiarios, hasta las metodologías de supervisión, control, auditorías y el seguimiento de los resultados, de forma de resguardar el cumplimiento del contrato y evaluando posteriormente el mejoramiento constante del programa; con el propósito de entregar alimentación de calidad a los beneficiarios de Junaeb y de otras instituciones con las cuales se relaciona, como la Junji e Integra. Así de lo expuesto, podemos adelantar que, esta sola relación de hechos ha llevado a la Junaeb a convertirse un debilitado órgano que debe relacionarse con empresas, las más de las veces más poderosas y especializadas, por ende, la relación no es equilibrada; es un órgano estatal que data de la década de los 60' sin mayores modificaciones y, grandes cantidades de recursos públicos implicados para llevar a cabo el Programa PAE.

En el establecimiento educacional al cual llegan finalmente las raciones, un profesor es el encargado del PAE, dirigiendo el procedimiento de entrega de las

raciones en el casino o comedor, así como su consumo por parte de los estudiantes beneficiarios; acto seguido debe certificar el número de raciones efectivamente servidas. En la práctica no suele ser el mismo profesor quien realice esta labor extra, sino que se suelen establecer turnos entre los docentes, llevando al ilógico que deban postergar o perder su hora de almuerzo o colación, sumado a la asignación adicional de tareas fuera las horas de aula, de planificación y labores docentes o propias de su cargo. Lo cual, además, produce una falta de vinculación eficiente entre la entrega del servicio por parte de la institución y los beneficiarios. En efecto, este mecanismo constituye una falencia en el procedimiento de entrega del beneficio o ración alimenticia y produce la negativa consecuencia de la falta de un mecanismo de control que verifique la correspondencia entre la asignación teórica y la práctica, puesto que no hay claridad sobre si el beneficiario priorizado por un sistema preestablecido- el Sinae- recibe la ración que le corresponde o lo que es igual, el Sinae incluye estudiantes que aparecen como beneficiarios, que en la práctica no reciben el beneficio y los esfuerzos distributivos se desvanecen. El Sinae (Sistema Nacional de Asignación con Equidad) busca focalizar los beneficios que se han de entregar, seleccionando a los estudiantes de acuerdo a prioridades.

Se estima que lo anterior ocurre debido a que no existe un vínculo contractual entre la Junaeb y el encargado PAE y tampoco con la empresa concesionaria, por lo que no se le puede exigir al encargado el cumplimiento de indicadores de desempeño o metas; luego los encargados del PAE en la propia Junaeb no poseen la adecuada capacitación para ejercer una apropiada labor de distribución de las raciones, de su horario y de la fiscalización en terreno. En el caso de los profesores encargados del PAE en el respectivo colegio, suelen tener semanalmente asignadas sólo 2 horas pedagógicas para realizar las tareas de supervisión y administración del programa en el establecimiento (una vez recibidas las raciones), las que son insuficientes para realizar todas las labores del programa.

La Ley de Presupuestos asigna a la Junaeb anualmente los recursos para financiar el PAE y el PAP, asignándosele aproximadamente 4.200.000 raciones alimenticias. Así, el PAE representa el egreso más importante o elevado de la Junaeb y su única fuente de financiamiento es el aporte fiscal. Sobre los gastos administrativos, el programa no cuenta con un centro de costos propios, por lo que no es posible cuantificar con precisión sus gastos administrativos o en personal a nivel institucional, siendo útil contar con estas cifras para hacer mejor uso de los recursos y racionalizar los gastos administrativos del programa. La Ley N° 20.798, de Presupuestos del Sector Público para el año 2015, contempló en la Partida 09, Capítulo 09, Programa 01, Junta Nacional de auxilio Escolar y Becas, con cargo al subtítulo N° 24 "Transferencias Corrientes", ítem 01, "Al Sector Privado", \$ 491.629.698.000, para efectos de ejecutar el programa, incluida la JUNJI.

9.- Se requieren políticas públicas de largo plazo que superen los Gobiernos de turno, con la finalidad de reforzar los lineamientos de fiscalización tanto internos como externos.

En conclusión, según los datos aportados por los asistentes a la Comisión Investigadora fluye que el principal problema de Junaeb es su debilidad institucional. Esta debilidad, ha implicado una falta de fiscalización y control de los contratos que se celebran con las empresas privadas. Dicha debilidad, no es atribuible a un desempeño deficiente de sus funcionarios, los que trabajan al límite de sus posibilidades, sino a una falta de dotación y a la antigüedad de la estructura de Junaeb, además de la falta de una unidad especializada que se haga cargo en específico de la Administración del Programa PAE.

3. Las manipuladoras de alimentos en el rol de ejecutar el Programa de Alimentación Escolar. Mecanismos de protección de sus derechos laborales.

Para el cumplimiento del servicio del PAE, las empresas licitantes tienen contemplado dentro de su giro el entregar raciones alimenticias en los distintos establecimientos educacionales de las unidades territoriales concesionadas previamente por la Junaeb. Para dicho efecto, las empresas requieren la contratación de trabajadores para que desempeñen la labor de preparar y servir raciones alimenticias concesionadas. De esta forma, las manipuladoras de alimentos son quienes en el día a día hacen posible que se pueda proveer el Programa de Alimentación Escolar, constituyendo la base del sistema.

Así las cosas, y no obstante ser la célula del sistema, la base que permite la correcta ejecución y por tanto la provisión de alimentación sana a nuestros niñas y niños, se evidencian una serie de falencias a nivel de infraestructura y de herramientas que poseen las manipuladoras para desarrollar su labor. Por otra parte, las federaciones que las representan hicieron presentes varios problemas relativos a sus derechos laborales, respecto de los cuales se deben buscar mecanismos que los aseguren de mejor manera.

En relación con la provisión del servicio, la Contraloría detectó los siguientes problemas en las fiscalizaciones en terreno que permiten advertir un preocupante comportamiento de las empresas:

- Falta de equipamiento o mal estado de éste, en las cocinas y comederos.
- Falta de certificación diaria de las raciones servidas.
- Retraso en la formalización de las infracciones. Generalmente no se imponen sanciones.

- Pérdidas de alimento: un porcentaje muy importante termina en la basura lo que constituye una gran cantidad de recursos públicos.
- Falencias en la aprobación, publicación o cambio de la minuta de alimentación.
- Manipuladoras sin vestimenta adecuada o implementos.

Desde este punto de vista, se puede advertir que las manipuladoras de alimentos desarrollan su labor en un complejo ambiente, en donde hay precarias condiciones de infraestructura y de indumentaria apropiada para desarrollar su trabajo.

Asimismo, la seguridad laboral de las mismas, no ha sido lo suficientemente estudiada, y se advierten numerosos problemas en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales específicas de estas trabajadoras no tratadas bajo el amparo de la Ley N° 16.744.

Finalmente, los derechos laborales de las manipuladoras han visto mejoras con el paso del tiempo, pero todavía no se llega a un nivel de dignidad equiparable con la función que cumplen. En efecto, en el año 2014 se dictó la ley N° 20.238 que agregó un nuevo artículo 75 bis en el Código del Trabajo, lo que constituyó un gran avance en torno a generar incentivos legales específicos a favor de estas trabajadoras. No obstante, aún en materia de remuneración, continuidad laboral, y protección en caso de término anticipado del contrato de la empresa licitante, hay muchos desafíos que abordar.

En cuanto a las remuneraciones, en general, las manipuladoras perciben el equivalente a un ingreso mínimo mensual, lo que es compensado con el denominado Bono PAE, el cual es un índice de la licitación. Se deben corregir las inequidades en los diversos procesos, de manera de propender a la igualdad de las remuneraciones, sin importar la empresa en la que laboren las manipuladoras (algunas licitaciones lo incluyen como un bono no imponible, y otros como imponible, lo que lleva a diferencias en las remuneraciones líquidas). Asimismo, este índice debe ser uno de los determinantes al momento de otorgar la concesión.

En cuanto a la continuidad laboral, se debe asegurar que este principio del derecho del trabajo esté asegurado para las manipuladoras, independiente de la relación que haya entre determinada empresa y la Junaeb. Especial atención requiere el caso de las trabajadoras que a la fecha de terminación de un contrato tengan licencias de cualquier tipo; se deben consagrar mecanismos efectivos que permitan también a ellas volver a la nueva empresa al momento de terminar su licencia.

Finalmente, la debilidad de las garantías constituidas por las empresas es un punto determinante. En efecto, la Contraloría General de la República se pronunció

al respecto de las pólizas de garantía. Sobre el particular, el dictamen 87.954 señala: “La diputada Alejandra Sepúlveda Órbenes requiere determinar los alcances del artículo 72 del Reglamento de la ley N° 19.886, en la situación de los trabajadores de la empresa de Servicio de Comida del Maule Limitada, Sercomaule, que prestaba servicios para la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Junaeb. [...] a esa data dicha empresa mantenía remuneraciones y cotizaciones de seguridad social impagas a sus trabajadores, por lo que éstos habrían solicitado a Junaeb hacer efectivas las garantías de fiel y oportuno cumplimiento de esos contratos. Ante ello se les habría informado la necesidad de requerir de una orden judicial a fin de hacer efectiva la garantía, lo que a juicio de la recurrente no resulta procedente. De los antecedentes normativos expuestos aparece que Junaeb se encuentra habilitada para pagar las remuneraciones y cotizaciones de seguridad social que Sercomaule hubiere adeudado a sus trabajadores haciendo efectiva la garantía de fiel cumplimiento y sin necesidad de requerimiento judicial o arbitral, tal como lo expresa el aludido artículo 72 del reglamento de la ley N° 19.886, de modo que resultaría improcedente establecer requisitos adicionales que se opongan a esa disposición”.

No obstante lo señalado por la Contraloría General de la República, y según lo indicado por las manipuladoras en las sesiones de la Comisión, la realidad es que estas pólizas no han podido ser cobradas por la vía administrativa, recurriéndose a largos juicios en los Juzgados Laborales para conseguir el pago de las obligaciones que están a su favor.

En esta misma idea, se debe revisar la idea de solidaridad respecto de las obligaciones laborales de las manipuladoras que tiene la Junaeb. En este sentido, se debe avanzar en reconocer la expresa obligación que tiene la Junaeb de pagar toda deuda laboral en que incurra una empresa en el caso de haber un término anticipado de contrato.

Si como ya establecimos la prestación alimentaria es inescindible del derecho de derecho a la educación, en tanto coopera en tornarlo posible y concreto, es imprescindible que exista una mayor presencia del Ministerio de Educación en el control del Programa de Alimentación Estudiantil. El Mineduc no puede sólo ser un observador de los problemas que existen actualmente en Junaeb, sino que debe asumir el rol de actor principal, cooperando en el control del programa y principalmente, en la resolución de los problemas que se han suscitado con las manipuladoras de alimentos.

Para ello se debe avanzar en la creación y consagración de un estatuto de las manipuladoras de alimentos, que reconociendo su fundamental labor proteja y promueva el trabajo que desempeñan, acogiendo las específicas demandas que exigen dichas trabajadoras que merecen un trato digno por parte del Estado.

4. Las empresas licitantes y los contratos de concesión.

Respecto a este punto cabe señalar que las empresas que participan en los procesos licitatorios tienen diversas falencias que amenazan o perturban la adecuada provisión del servicio. Al respecto la Junaeb, a través de su Director, plantearon una serie de cambios a las bases técnicas y administrativas de modo de subir los estándares, lo que va en la dirección correcta. No obstante cabe redefinir una serie de otros requisitos, que ya se han expresado ampliamente en las propuestas señaladas anteriormente.

Del material que recopiló la Comisión se pudo constatar que en cada una de las macrozonas se detectaban irregularidades, causadas por múltiples factores, como por ejemplo, los conflictos de interés, las gigantescas licitaciones y sus adjudicaciones, la concentración del mercado, la escasa sostenibilidad financiera y comercial de algunas empresas, el maltrato laboral que se ha detectado en algunas (como por ejemplo, no pago de beneficios, o bien derechamente condenadas por prácticas anti-sindicales).

En tal estado de cosas, se proponen una serie de remedios específicos que vienen a reforzar el proceso de licitación del PAE, básicamente a través del establecimiento de barreras de entradas que impidan que se vuelvan a cometer las denunciadas irregularidades, por lo menos, al corto plazo.

Así las cosas, otro problema latente en las licitaciones decía razón con las garantías exigidas a las empresas para adjudicarse los contratos. En este sentido, las pólizas de garantía eran el instrumento más utilizado, por sobre la boleta bancaria, lo cual evidentemente trae un riesgo aparejado, que es la negación de la aseguradora a pagar el siniestro respectivo, generando largos juicios que impiden su pago. Por otra parte, las garantías existen para cubrir todo tipo de riesgos a los cuales esté sujeta la licitación, sin especificar que deben destinarse primordialmente a pagar las obligaciones laborales y previsionales de los trabajadores, cuestión que ya reconoce la ley N° 19.886. Desde este punto de vista, se debe avanzar en la consolidación de una garantía destinada sólo a los trabajadores, y otra a las demás obligaciones de carácter civil o comercial que tenga una empresa en el momento en que se termina su contrato administrativo con el Estado.

El modelo licitatorio merece reparos importantes, particularmente en la forma en que el Estado se involucra en la provisión del servicio, una función que recae en él. De esta manera, al fallar un proceso licitatorio, falla asimismo el Estado, al no poder proveer el PAE de manera regular, afectando a miles de niñas y niños de nuestro país. Es fundamental que la fiscalización y equipos técnicos dependientes de

la Junaeb aumenten, tal cual se ha venido expresando, pero además, que se vayan integrando paulatinamente en el diario vivir de la provisión de la alimentación, llegando en lo posible a revisar que cada ración llegue a todos sus destinatarios y que sea de buena calidad con pleno respeto a los derechos de los trabajadores que lo otorgan.

PROPUESTAS

En general, las propuestas siguientes parten del postulado de exigir y exhortar al Estado de Chile a observar las medidas de corrección inmediatas y necesarias para subsanar las deficiencias observadas durante el trabajo de esta Comisión Investigadora y, por otra parte, a disponer a la brevedad de los recursos económicos y humanos para que la institución ejecute con eficiencia y eficacia sus Programas, especialmente el de Alimentación Escolar objeto de esta investigación parlamentaria, así como avanzar rápidamente en el rediseño institucional de la Junaeb y principalmente, en su nueva ley orgánica. Lo anterior con la finalidad de que el PAE recupere su principio social que lo inspira y sustenta, ya que es la forma en que miles de niños y niñas pueden recibir algo tan básico y humano como lo es una buena alimentación. Ello requiere un mayor compromiso del Estado en torno a incluir esta importante política en la gran reforma educacional que impulsa.

A.-En relación con el Programa de Alimentación Escolar como la concreción del deber constitucional del Estado de fomentar el desarrollo de la educación.

1.- Requerir del Ministerio de Educación que incluya una reforma al Programa de Alimentación Escolar en el proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública (Boletín N° 10.368-04). Lo anterior a fin de incluir esta importante política del Estado en el paquete de reformas que se están tramitando actualmente. Ello conllevará necesariamente que el PAE deje de ser un beneficio aislado del establecimiento escolar, sino que integrado a ella, dentro del esquema de planificación que incluye el Sistema de Educación Pública en su Estrategia Nacional de Educación Pública.

2.- Redefinir la política de alimentación del país, avanzando paulatinamente a un Sistema Integrado, que permita tener una fuerte fiscalización y presencia del Estado (a través de la Junaeb) en las empresas que proveen el servicio, velando por la adecuada nutrición y alimentación de los niños y niñas del país, como también, por los derechos laborales de las manipuladoras de alimentos, y del resto de trabajadores que se dedican a este rubro, otorgando facultades expresas en ambas materias, especialmente, sancionatorias. Ello debería permitir poner al Estado en condiciones de asumir el servicio de alimentación paulatinamente en aquellos

territorios de más necesidad social, no siendo necesario recurrir al procedimiento de licitación que contiene la ley N° 19.886.

3.- Que este Sistema Integrado incluya una convivencia necesaria que debe existir entre la Escuela y el Programa de Alimentación Escolar. 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, 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.

4.- Asimismo, se propone que el sistema de alimentación deba promover la sustentabilidad de la comida escolar, incorporando criterios que impulsen la agricultura local y la distribución de productos alimenticios locales. La experiencia comparada indica que esta política pública en los programas de alimentación escolar ha potenciado la identidad cultural y han dinamizado las economías locales, reduciendo la pobreza especialmente en las zonas rurales cercanas a las grandes urbes.

B.- Sobre la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas: debilidad institucional y falta de rol fiscalizador.

1.- **Dotar a los funcionarios de la Junaeb de la calidad de fiscalizadores.** Uno de los principales problemas de la Junaeb es que no cuenta con las herramientas necesarias para fiscalizar la correcta ejecución de los contratos que suscribe con las empresas adjudicatarias. El universo de funcionarios que podrían realizar las funciones de fiscalización no supera los 80 para abarcar unos 9.000 establecimientos a nivel nacional. Por eso, junto con aumentar las plantas de funcionarios, se requiere que se dote a estos de la calidad jurídica de fiscalizadores, lo que les dotaría de mayores herramientas y además, de un estatus más adecuado en relación a su responsabilidad administrativa. Del mismo modo, debe entregarse la fiscalización periódica de las raciones y del cumplimiento de las minutas a funcionarios de la propia Junaeb y no a profesores de los establecimientos, sin responsabilidad y que realizarían actualmente esta labor casi de forma voluntaria, sin incentivos para un control eficaz. Junaeb cuenta con una triple función respecto del Programa de Alimentación, consistente en su diseño, administración y control. En este último aspecto, la institución debe cautelar la debida prestación del servicio contratado por parte de las empresas adjudicatarias de la respectiva licitación. Esta función de fiscalización tiene un rol clave, pues sólo de su eficiente y eficaz ejecución depende la certeza acerca del éxito de su política pública asociada, esto es, la alimentación diaria

de los niños y jóvenes más vulnerables del país. Debe ésta, por tanto, ser fortalecida con decisión por parte de la Administración de Junaeb, contando con el soporte legal y administrativo para ello. En efecto, resulta procedente que la dotación de supervisores a contrata de Junaeb aumente exponencialmente respecto de la actual, de manera que la institución tenga capacidad suficiente de detectar cada uno de los incumplimientos en que incurran las empresas, cautelando así la correcta prestación del servicio de alimentación. Asimismo, y habida consideración que Junaeb ejerce, como se planteó, un rol fiscalizador respecto de los privados que ejecutan el Programa, se advierte la necesidad imperiosa de que la institución deje la Escala Única de Sueldos (EUS) y forme parte, a contar de una próxima modificación, de las entidades regidas por la Escala de Sueldos Fiscalizadoras, con los beneficios que ello conlleva en cuanto a la eficacia de su personal y estabilidad laboral, según se indicará.

2.- Establecer nuevas incompatibilidades entre ex funcionarios y empresas licitantes. Se ha advertido una debilidad institucional en el control de posibles conflictos de interés. La inexistencia del estatus de fiscalizadores, sumado a la gran cantidad de trabajadores a honorarios, ha generado una ausencia general de responsabilidad por los actos de la Junaeb. Del mismo modo, no ha sido aislado el hecho de que trabajadores o funcionarios de Junaeb aparezcan como asesores, directores o relacionados con empresas a las cuales se han otorgado licitaciones, contraviniendo principios básicos de probidad y transparencia. Por esta razón, se hace imprescindible establecer períodos de congelamiento o incompatibilidades para desalentar el involucramiento de funcionarios de Junaeb con empresas participantes de las licitaciones.

3.- Modificación armónica y sostenible de las macrozonas y de las unidades territoriales. La división del territorio en tres macrozonas para efectos de los procesos de licitación y de la división de estos en unidades territoriales debe ser objeto de revisión. El hecho que se asocien unidades territoriales más atractivas con otras que no lo son, parece haber generado una distorsión en el sistema global de gestión alimentaria, en que se ha privilegiado la operación en un contexto de economías de escala, avalando en definitiva, la optimización de la rentabilidad de las empresas adjudicatarias, en perjuicio de la calidad del servicio entregado y de la rentabilidad del PAE para las arcas públicas, además de su sostenibilidad, como ha sido en algunos casos que ha llevado a la Junaeb a terminar anticipadamente con ciertos contratos.

4.- Fortalecimiento de la fiscalización y seguimiento del PAE para mejorar la calidad del Servicio. En la actualidad, no existen mecanismos de control efectivos para determinar los alumnos que efectivamente reciben alimentación en los establecimientos. Junaeb, en efecto, paga el Servicio de acuerdo a un estimado de raciones realizado mensualmente (maestro de asignación), el cual se ajusta

posteriormente de acuerdo a la certificación realizada por un funcionario del establecimiento, sin calificación suficiente para ello (el denominado “profesor PAE”). Ello genera, además de pagos por bandejas eventualmente no entregadas de manera efectiva a los alumnos, que mucha de la comida dispuesta para la alimentación de los niños se desperdicie y finalmente se deseche. Por lo tanto, se recomienda a Junaeb establecer un mecanismo efectivo para certificar mensualmente la cantidad efectiva de estudiantes que reciben el servicio de alimentación, dándolo a conocer a la ciudadanía y actores sociales en general, a través de los mecanismos que resulten procedentes. Dicho mecanismo debería consistir en un medio de identificación, verificación, chequeo y respaldo de la alimentación recibida por los estudiantes, que permita optimizar la asignación de raciones y el pago de las mismas. Tal sistema, en suma, debería permitir obtener la información necesaria para resolver de manera eficiente y eficaz problemáticas tales como: el registro de la real asistencia de los usuarios al comedor para acceder a la alimentación, y la identificación de quiénes lo hacen, pudiendo verificar si corresponden o no a los beneficiarios del Programa; la cuantificación transparente y oportuna de los servicios entregados a través del Programa de Alimentación Escolar; el ajuste en la preparación de alimentos, stock y logística, en función de la asistencia diaria de los estudiantes al establecimiento; y, la mejora de los procesos de gestión del Programa de Alimentación Escolar, disminuyendo los tiempos involucrados en la certificación y pago de las raciones efectivas. Finalmente, se recomienda a Junaeb cautelar de manera exhaustiva la calidad de la alimentación entregada por las empresas concesionarias del Programa, exhortándolas a cumplir estándares internacionales de servicio, incorporando variables como alimentación saludable, alimentación para niños con necesidades especiales, menús variables y otros.

5.- Creación de un Archivo documental capaz de garantizar la custodia de todo antecedente de los procedimientos administrativos de la institución. Debe existir un registro que se haga cargo de la administración y custodia de la totalidad de los documentos originales que obran en el Servicio, cautelando su orden consecutivo y debido respaldo digital.

6.- Rediseño de la institucionalidad de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. La estructura de la Junaeb, data del año 1964 y da cuenta de una estructura adecuada para esa época, pero que ya no ofrece las soluciones esperadas para la actualidad. Las manifiestas debilidades de la 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 y evitar que se produzcan los daños que se han expresado en la investigación. De esta manera se propone lo siguiente:

- a. Fortalecer la estructura de los Departamentos relacionados directamente con la ejecución del Programa de Alimentación

Escolar, con especial énfasis en el rol del Departamento de Administración y Finanzas institucional, en cuanto custodio de la correcta ejecución del presupuesto asignado al Servicio, y por su estricto apego al principio de legalidad del gasto.

- b. Reemplazar la denominación de “Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas” por la de “Dirección Nacional de Bienestar y Apoyo Estudiantil” (DIBAE).
- c. Rediseñar la estructura orgánica del Servicio, creando Subdirecciones, Departamentos, Subdepartamentos y Unidades, en una nueva Ley Orgánica (en este aspecto, debe considerarse que la ley N° 15.720 data de 1964).
- d. Crear un Departamento de Estudios y Detección de Necesidades, que se adapte al carácter dinámico de las exigencias sociales que inspiran la labor diaria del Servicio, en materia de inclusión e igualdad de oportunidades en la educación.
- e. Creación de una unidad técnica especializada al interior de la JUNAEB que se haga cargo del PAE. La complejidad de los procesos de licitación y la cantidad de recursos de los que este Programa se hace cargo, hacen necesario que se cree dentro de la Junaeb, una unidad que se avoque únicamente a la administración y fiscalización del mismo. Se debe a su vez, replicar la estructura orgánica del nivel central de Junaeb en regiones, con personal suficientemente capacitado para gestionar el éxito de las licitaciones en cada una de las unidades territoriales del Programa de Alimentación.

7.- Generar condiciones laborales, remuneracionales y de infraestructura adecuadas para el personal de la institución, con independencia de su escalafón. Esta propuesta constituye una condición indispensable para el éxito de sus operaciones. Asimismo, tales aspectos en conjunto importan una condición mínima, tanto para generar apego e identificación con la misión institucional del Servicio, como para prevenir episodios de corrupción y falta de probidad en general. Por lo tanto, se recomienda a Junaeb efectuar las gestiones que sean necesarias con el Poder Ejecutivo para generar tales condiciones en el Servicio, aumentando las plantas, los grados en todos los estamentos y minimizando la dotación a honorarios. Como ya establecimos antes, la dotación de la Junaeb resulta evidentemente insuficiente, tanto para la administración de los procesos licitatorios, como para fiscalizar el cumplimiento cabal de los contratos por parte de las empresas adjudicatarias. Para esto, resulta imprescindible la realización de un reestudio de la dotación de la Junaeb, incrementando el número de personas que se desempeñan en ella, pero teniendo a la vista la necesidad de incorporar funcionarios con responsabilidad administrativa y no sólo personas que se desempeñen a honorarios.

8.- Se requieren políticas públicas de largo plazo que superen los Gobiernos de turno, con la finalidad de reforzar los lineamientos de fiscalización tanto internos como externos.

9.- Se sugiere que la CGR tenga un criterio más exigente con relación a la fiscalización de organismos del Estado que manejan un alto presupuesto, lo anterior de acuerdo a los principios de control, eficiencia, eficacia, proporcionalidad, servicialidad y de acuerdo al criterio de utilización de fondos públicos por parte de entidades privadas.

10.- Del examen que ha arrojado esta CEI y de acuerdo a los informes emitidos por la CGR surgen ciertas y determinadas ideas en torno al establecimiento de proyectos de ley tendientes a mejorar los sistemas de licitaciones, uno de ellos dice relación con la incorporación de exigencias más rigurosas en materia de acceso a los procesos de licitación y adjudicación, principalmente a los aspectos de orden financiero, contables y de seguridad social, elementos que vinculados a contratos millonarios revisten particular importancia en materia de gestión de recursos.

11.- Urgen acciones más proactivas de parte de la Junaeb en torno a la determinación, a priori, de las irregularidades que cometan los organismos desconcentrados pertenecientes a esta institución, haciendo con ello más eficiente, coordinado y eficaz el actuar de la administración en estos procedimientos administrativos.

12.- Finalmente, creemos indispensable el reordenamiento de las normas existentes en materia administrativa con el objeto de despolitizar ciertos y determinados organismos de la administración pública cuyos funcionarios y altos directivos se encuentran vinculados a conglomerados políticos. Al respecto hemos visto claros ejemplos en otras instituciones de la administración del Estado, como es el caso de Gendarmería, el Servicio Nacional de Menores, Instituto Nacional de Deportes, entre otros.

C.- En relación con las manipuladoras de alimentos en el rol de ejecutar el Programa de Alimentación Escolar. Mecanismos de protección de sus derechos laborales.

1.- Equiparación y mejoramiento continuo de remuneraciones de las manipuladoras de alimentos. Una de las mayores inquietudes de las manipuladoras de alimentos, es precisamente la gran disparidad entre las remuneraciones que perciben de una u otra empresa, en uno u otro territorio. Para este efecto, tanto las bases de licitación, como el futuro estatuto de las manipuladoras de alimentos

comprometido por el Ejecutivo, deben contar con disposiciones que estandaricen las remuneraciones de las trabajadoras, precavido fluctuaciones bruscas en sus remuneraciones por cambio de empleador. Los procesos licitatorios deben ir incorporando paulatinamente mecanismos que incentiven mejores condiciones laborales de las trabajadoras.

2.- Continuidad de trabajo para las manipuladoras de alimentos, cuando se produce un cambio de empresa adjudicataria en una determinada unidad territorial. Por regla general, el supuesto en 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 periodo de la licitación, no existe obligación de la nueva empresa de contratar a las mismas trabajadoras de la empresa predecesoras. 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. Lo anterior debe incluir necesariamente el reconocimiento de los contratos colectivos de trabajo celebrados entre las organizaciones sindicales y la antigua empresa, por parte de la nueva empresa, condición necesaria para adjudicar el contrato.

3.- Otorgamiento de día feriado a las trabajadoras en el Día de la manipuladora de alimentos. Hasta ahora, se ha avanzado en la consagración del Día de la Manipuladora y del Manipulador de Alimentos. Esta conquista, ha contribuido en el reconocimiento de la importancia de la labor de estos trabajadores y trabajadoras, pero no se ha asumido con la seriedad requerida por parte de los empleadores y por los establecimientos, que sistemáticamente han puesto trabas al hecho de entregar este día a las manipuladoras, como liberado de sus funciones regulares. Creemos que el respeto de este día, que celebra la labor y dignidad de las manipuladoras, debe otorgarse a las mismas trabajadoras, para que ellas puedan decidir si destinarlo a la reflexión y descanso, o bien al desarrollo de alguna otra actividad comunitaria.

4.- Establecer límite de los instrumentos de garantía exigidos por Junaeb en las Bases de Licitación para evitar falta de pago de obligaciones laborales de las manipuladoras. De acuerdo a las dificultades observadas respecto del cobro de las pólizas por parte de Junaeb a la empresa Cesce Chile Aseguradora

S.A, luego del término anticipado de los contratos del Programa de Alimentación suscritos con las empresas Servicios de Comida del Maule Ltda., Sercomaule; e I.B Alimentación S.A, Ibase S.A, resulta procedente proponer que las bases de licitación de Junaeb limiten la presentación de tales instrumentos como garantía de fiel cumplimiento del Programa, estableciéndolos como necesarios sólo en caso que las empresas adjudicatarias acrediten fundadamente no haberles sido posible obtener garantías bancarias para tal fin. Asimismo, se sugiere que las respectivas bases de licitación prohíban, en su caso, la presentación de pólizas emitidas por compañías que mantengan litigios pendientes con el Fisco relativos a su cobro.

5.-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. Ha sido un comentario transversal entre las manipuladoras de alimentos, la falta de equipamientos idóneos para el desarrollo de sus funciones. Esto, además ha sido refrendado por la Contraloría, que ha señalado entre sus hallazgos, una serie de deficiencias de infraestructura y equipamiento en los establecimientos en que se desarrolla la entrega de los alimentos. Las manipuladoras han señalado también que el único incentivo de las empresas para renovar equipamiento, es el incremento de los gastos a fin de reducir el margen de gratificaciones que deben pagar a las trabajadoras. Por esto, se hace necesario que las bases de licitación sean más estrictas sobre el equipamiento que las empresas deben poner a disposición de las manipuladoras de alimentos para que estas puedan llevar a cabo su función. 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.

6.- Establecer medidas de conservación y reutilización para evitar pérdida de alimentos. Si bien una parte importante de la solución de este problema se soluciona por el mejoramiento de la calidad de las raciones, es necesario además que se mejoren los sistemas de cálculo de las mismas que hacen las empresas. Paralelamente, es necesario generar protocolos que operen en caso de un "sobrestock" de alimentos, como por ejemplo, la entrega de este a comedores comunitarios o la reasignación de alimentos entre establecimientos de las mismas unidades territoriales, según sus necesidades.

7.- Avanzar paulatinamente en la consagración de un estatuto de las manipuladoras de alimentos. Se debe avanzar en la creación y consagración de un estatuto de las manipuladoras de alimentos, que reconociendo su fundamental labor proteja y promueva el trabajo que desempeñan, acogiendo las específicas demandas que exigen dichas trabajadoras que merecen un trato digno por parte del Estado, especialmente en lo que dice relación con la estabilidad del empleo y el reconocimiento de antigüedad en el Servicio. Es la opinión de esta Comisión que se debe propender a generar las relaciones laborales directas entre los distintos sostenedores y las manipuladoras de alimentos.

8.- Reformar el artículo 183 del Código del Trabajo, estableciendo la procedencia de la responsabilidad solidaria o subsidiaria del Estado respecto de las obligaciones laborales y previsionales que correspondan a los trabajadores (manipuladoras de alimentos) cuando se recurre al régimen licitatorio.

En relación con este punto cabe señalar que la jurisprudencia de los Tribunales superiores de Justicia ya ha avanzado bastante en reconocer expresamente la responsabilidad solidaria del Estado cuando actúa como un privado contratando empresas para la provisión de funciones públicas que tiene a su cargo.¹⁰

El título VII del Código del Trabajo, denominado “Del trabajo en régimen de subcontratación y del trabajo en empresas de servicios transitorios” regula justamente el régimen de subcontratación definiéndolo, en su artículo 183-A, como “aquél realizado en virtud de un contrato de trabajo por un trabajador para un empleador, denominado contratista o subcontratista, cuando éste, en razón de un acuerdo contractual, se encarga de ejecutar obras o servicios, por su cuenta y riesgo y con trabajadores bajo su dependencia, para una tercera persona natural o jurídica dueña de la obra, empresa o faena, denominada la empresa principal, en la que se desarrollan los servicios o ejecutan las obras contratadas” La regulación del trabajo en régimen de subcontratación fue una innovación normativa agregada al Código del Trabajo en virtud de la ley 20.123 del año 2006, cuyo espíritu se basa en dar solución a los conflictos laborales derivados del proceso de descentralización productiva que caracteriza a la sociedad contemporánea. En efecto, “hasta ahora se ha venido justificando la irradiación de la responsabilidad por obligaciones laborales y de

¹⁰ **Así lo han señalado las sentencias de la Corte Suprema contenidas en los roles 29.088-2014, 31.227-2014, 31.224-2014 y 1.727-2015. En estos casos existe una repartición pública que celebró un contrato administrativo por medio del cual se otorgó una licitación pública a una empresa particular, la que a su vez, celebró un número determinado de contratos de trabajo con trabajadores individuales que llevaron a cabo las labores para los cuales se celebró la licitación pública.**

seguridad social desde los contratistas y subcontratistas hacia el empresario principal en la finalidad de prevenir la insolvencia de aquéllos y tutelar los derechos de los trabajadores, proporcionando a éstos uno o más patrimonios adicionales a los de su empleador en los cuales hacer efectivos sus créditos [...] aunque no siendo éste empleador de esos trabajadores, igualmente se beneficia de su actividad laboral”¹¹(De esta manera, dichas normas están en directa protección del trabajador. En el caso de la relación que se da entre la Junaeb, las empresas, y las manipuladoras, se dan claramente todos los elementos de la subcontratación:

- (2) Existencia de un contrato de trabajo por un trabajador para un empleador, denominado contratista o subcontratista.
- (2) Acuerdo contractual, entre el contratista o subcontratista y una tercera persona natural o jurídica dueña de la obra, empresa o faena, denominada la empresa principal, en virtud del cual la primera se encarga de ejecutar obras o servicios, por su cuenta y riesgo y con trabajadores bajo su dependencia para la segunda: que está constituido por las licitaciones.
- (3) Desarrollo de los servicios o ejecución de las obras contratadas en la empresa principal: el servicio se presta en los distintos liceos, colegios y jardines a cargo de Junaeb.

Así las cosas, se propone modificar la normativa del trabajo en régimen de subcontratación para reconocer expresamente a los órganos del Estado como sujetos de derecho susceptibles de ser enjuiciados bajo estas normas.

D.- En relación con las empresas licitantes y los contratos de concesión.

1.- Simplificación del modelo de licitación y las bases y reducción de recurrencia al trato directo. De acuerdo a la información otorgada por la Contraloría, 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

¹¹ Palavecino, Claudio: *Subcontratación, Régimen Jurídico del Trabajo Subcontratado y del Suministro de Personal*, págs. 58-59.

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.

2.- Fortalecer las barreras de entrada a empresas que tengan prácticas anti-sindicales u otros maltratos laborales. Junaeb, a su turno, debe establecer mecanismos férreos de control para evitar la contratación de empresas que se encuentren inhabilitadas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° de la ley N° 19.886 (condenadas por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales de los trabajadores).

3.- Modificar los criterios para contratar empresas del Programa, vía Trato Directo. La institución administra licitaciones por montos que promedian los M\$200.000 anuales. En razón de ello, la tarea de reasignar contratos vía Trato Directo ante la eventual insolvencia y término anticipado de los convenios de los adjudicatarios originales, genera la necesidad imperiosa de que las decisiones de selección de Junaeb, en situaciones de urgencia, sean fundadas y adoptadas de acuerdo a criterios objetivos. Por lo tanto, se exhorta a Junaeb a que emita una instrucción a nivel nacional o adopte las medidas internas que sean pertinentes, para que no vuelva a repetirse una situación como la acaecida en 2015 respecto de las empresas Hendaya y Verfrutti, en que se pagó un sobreprecio de \$1.931.636.016, en el trato directo de las unidades territoriales 808, 810 y 1101, respecto del proceso licitatorio ID 85-30-LP14, declarado desierto. En efecto, considerando los valores asociados a los procesos que ejecuta Junaeb, los tratos directos deben ejecutarse -idealmente- con estándares de licitación, en lo referido a las condiciones de evaluación y selección de oferentes, debiendo tales criterios y los resultados asociados, ser debidamente publicados en el sitio web de Junaeb, para el conocimiento y evaluación de la ciudadanía.

4.- Elevar los estándares relativos a las condiciones financieras exigidas a las empresas: De modo de evitar nuevos escenarios de término anticipado de contratos del Programa de Alimentación Escolar, como los ocurridos en 2015 respecto de las empresas Ibase y Sercomaule -los que como se ha observado, han generado escenarios complejos desde el punto de vista laboral y previsional de las manipuladoras, y del Programa en sí- se exige a Junaeb implementar medidas inmediatas y efectivas, ajustadas al presupuesto operativo de la institución, destinadas a precaver situaciones como las descritas. En efecto, la insolvencia de una empresa del Programa de Alimentación Escolar debe entenderse como la causa de una deficiente evaluación de Junaeb durante el desarrollo del proceso licitatorio. Por tanto, la institución debe afinar su mecanismo de evaluación financiera de las empresas, aplicando estándares objetivos y comprensibles por los observadores del proceso, y ejecutados no por terceros, sino por funcionarios calificados del Servicio, tendientes a brindar garantías de continuidad de los contratos celebrados con los adjudicatarios.

5.- 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.

6.- Creemos conveniente establecer criterios más rigurosos en torno a promover la igualdad de las entidades participantes en los procesos de licitación y adjudicación, de conformidad a lo previsto en el inciso 2° del artículo 9° de la ley 18.557, esto es la libre concurrencia de los oferentes y la igualdad de las bases que rigen los contratos.

Votaron los diputados: señoras Marcela Hernando y , Camila Vallejo, y los señores Claudio Arriagada, Bernardo Berger, Fidel Espinoza, René Manuel García, Sergio Gahona, y Matías Walker.

Diputado Informante: fue designado el señor Manuel Monsalve Benavides.

El desarrollo en extenso del debate se encuentra en el archivo del audio digital, según lo dispuesto en el artículo 249, inciso 1° del Reglamento de la Cámara de Diputados, y en la versión taquigráfica que se inserta al final de esta acta.

- Se levanta la sesión a las 12:30 horas.

MANUJEL MONSALVE BENAVIDES,
Presidente de la Comisión.

HERNAN ALMENDRAS CARRASCO,
Abogado, Secretario de la Comisión.