

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.

Honorable Cámara:

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, en cumplimiento de un acuerdo adoptado por la Sala de la Corporación, pasa a emitir el presente informe acerca del cometido que ella ha desarrollado.

I.- LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN AL TENOR DE LOS ACUERDOS DE LA CÁMARA QUE ORDENARON SU CREACIÓN.

En la sesión celebrada el 22 de diciembre de 2015, esta H. Cámara aprobó una solicitud suscrita por 62 diputadas y diputados¹ para crear una Comisión Especial Investigadora. El tenor literal de la solicitud es el que se transcribe a continuación:

“En conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República y artículos 313 y siguientes del Reglamento de

¹ Aguiló Melo, Sergio; Alvarez-Salamanca Ramírez, Pedro Pablo; Barros Montero, Ramón; Becker Alvear, Germán; Bellolio Avaria, Jaime; Berger Fett, Bernardo; Boric Font, Gabriel; Browne Urrejola, Pedro; Carmona Soto, Lautaro; Coloma Alamos, Juan Antonio; De Mussy Hiriart, Felipe; Espinosa Monardes, Marcos; Fuenzalida Figueroa, Gonzalo; Gahona Salazar, Sergio; García García, René Manuel; Godoy Ibáñez, Joaquín; Gutiérrez Pino, Romilio; Hasbún Selume, Gustavo; Hernández Hernández, Javier; Hernando Pérez, Marcela; Hoffmann Opazo, María José; Jackson Drago, Giorgio; Jarpa Wevar, Carlos Abel; Kast Rist, José Antonio; Kast Sommerhoff, Felipe; Kort Garriga, Issa; Lavín León, Joaquín; Lemus Aracena, Luis; Macaya Danús, Javier; Melero Abaroa, Patricio; Meza Moncada, Fernando; Mirosevic Verdugo, Vlado; Molina Oliva, Andrea; Monckeberg Bruner, Cristián; Monckeberg Díaz, Nicolás; Nogueira Fernández, Claudia; Norambuena Fariás, Iván; Núñez Arancibia, Daniel; Núñez Urrutia, Paulina; Paulsen Kehr, Diego; Pérez Arriagada, José; Pérez Lahsen, Leopoldo; Rathgeb Schifferli, Jorge; Robles Pantoja, Alberto; Rubilar Barahona, Karla; Sabat Fernández, Marcela; Saldívar Auger, Raúl; Sandoval Plaza, David; Santana Tirachini, Alejandro; Sepúlveda Orbenes, Alejandra; Silva Méndez, Ernesto; Squella Ovalle, Arturo; Trisotti Martínez, Renzo; Turres Figueroa, Marisol; Ulloa Aguillón, Jorge; Urizar Muñoz, Christian; Urrutia Bonilla, Ignacio; Urrutia Soto, Osvaldo; Vallejo Dowling, Camila; Van Rysselberghe Herrera, Enrique; Verdugo Soto, Germán, y Ward Edwards Felipe.

la Cámara de Diputados, venimos en solicitar la creación de una Comisión Especial Investigadora a fin de poder determinar eventuales irregularidades ocurridas en Junaeb durante los años 2014 al 2015, con ocasión del programa de alimentación escolar en distintas regiones del país, 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 haberse cometido potenciales defraudaciones al Fisco por sobrepuestos que en algunos casos superan los 8 mil millones de pesos.

En este sentido, existen 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, por ejemplo, empresas insolventes y con antecedentes financieros negativos, no obstante ello, postularon y se adjudicaron dichas licitaciones. Y en general una serie de vicios ocurridos en Junaeb que hacen necesario la creación de una Comisión Especial Investigadora para que un plazo de 90 días desde su constitución analice, investigue y emita un informe para determinar las responsabilidades políticas que pueden hacerse efectivas ante estas eventuales irregularidades.

Esta Comisión tendrá todas las facultades que le franquea la ley y podrá constituirse en cualquier parte del territorio.”

La Comisión deberá rendir su informe en un plazo no superior a noventa días, y para el desempeño de su mandato podrá constituirse en cualquier parte del territorio nacional.”

II.- INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN.

Reglamentariamente la Comisión se constituyó el 20 de enero de 2016, eligió como presidente al diputado señor Manuel Monsalve Benavides y se integró por los siguientes señores diputados: Miguel Ángel Alvarado, Daniella Cicardini Milla, Sergio Gahona Salazar, Andrea Molina Oliva, Nicolás Monckeberg Díaz, Juan Morano Cornejo, Alberto Robles Pantoja, Marcela Sabat Fernández, Alejandra Sepúlveda Órbenes, Marisol Turres Figueroa, Camila Vallejo Dowling y Matías Walker Prieto.

Posteriormente, la diputada Daniela Cicardini fue reemplazada por el diputado Fidel Espinosa Sandoval; el diputado Alberto Robles fue reemplazado por la diputada Marcela Hernando Pérez; el diputado Juan Morano Cornejo fue reemplazado por el diputado Claudio Arriagada; el diputado Nicolás Monckeberg Díaz fue

reemplazado por el diputado Bernardo Berger Fett y la diputada Marcela Sabat fue reemplazada por el diputado René Manuel García.

III.- RELACION DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO

Sesiones celebradas.

La Comisión celebró una sesión constitutiva y 22 sesiones ordinarias y especiales, las que contabilizan un total de 23 sesiones, desde que comenzó su trabajo el 20 de enero de 2016, que se extendió hasta el 31 de agosto de 2016, en las cuales se recibió las declaraciones y opiniones de las autoridades, organizaciones y personas que se individualizan a continuación.

Las dos últimas sesiones se destinaron a debatir los considerandos, conclusiones y proposiciones del Informe.

Sesiones	Comparecientes
Sesión constitutiva, celebrada el 20 de enero de 2016	-Se eligió como Presidente de la Comisión al diputado Manuel Monsalve Benavides.
Sesión ordinaria N° 2, celebrada 2 de marzo de 2016	-Se recibió a la Ministra de Educación, señora Adriana Delpiano y al Director de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, señor Cristóbal Acevedo Ferrer, a quien acompañan el Jefe de Gabinete, señor Rodrigo Díaz; la Jefa del Departamento de Alimentación Escolar, señora Ángela Cornejo; el asesor señor Andrés Beltrán y la Jefa de Prensa, señora Estela López.
Sesión ordinaria N° 3, celebrada 9 de marzo de 2016	-Se recibió a la Subsecretaria de Educación, señora Valentina Quiroga, acompañada del jefe de la División Jurídica del Ministerio de Educación, señor Javier Jiménez, y al Director Nacional de la Junaeb, señor Cristóbal Acevedo.
Sesión ordinaria N° 4, celebrada el 23 de marzo	-Se recibió al Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, acompañado de la Jefa de la División de Auditoría

Sesiones	Comparecientes
de 2016	Administrativa señora Priscila Jara y del Contralor Regional de Valparaíso, señor Víctor Hugo Merino.
Sesión ordinaria N° 5, celebrada el 6 de abril de 2016	Se recibió al Presidente del Consejo Defensa del Estado, señor Juan Ignacio Piña Rochefort; al señor Jorge Ortega Gutiérrez, abogado de la Unidad de Asesoría Jurídica y a la señora Paula Moncada Bravo, exjefa del Departamento de Recursos, ambos de Junaeb.
Sesión ordinaria N° 6, celebrada el 11 de abril de 2016.	-Se recibió el superintendente de Valores y Seguros, señor Carlos Pavez, acompañado del Intendente de Seguros, señor Daniel García, y del jefe del Área de Protección al Inversionista y al Asegurado, señor Fernando Pérez; el abogado de la Unidad Jurídica, señor Jorge Ortega, y la exjefa del Departamento de Gestión de Recursos, señora Paula Moncada, ambos de la Junaeb.
Sesión ordinaria N° 7, celebrada el 13 de abril de 2016	-Se recibió al Director Nacional del Trabajo, señor Christian Melis Valencia.
Sesión ordinaria N° 8, celebrada el 4 de mayo de 2016	-Se recibió a la jefa del Programa de Alimentación Escolar, señora Ángela Cornejo; a la jefa de Planificación, señora Amalia Cornejo, y a la presidenta de la Asociación de Funcionarios, señora Anita Saravia, todas de Junaeb.
Sesión especial N° 9, celebrada el 5 de mayo de 2016	-Se recibió al señor José Miguel Serrano Silva, exdirector nacional de Junaeb, y a la abogada Catalina Delgado, abogada.
Sesión ordinaria N° 10, celebrada el 11 de mayo de 2016	-Se recibió al señor José Miguel Serrano Silva, exdirector nacional de Junaeb, y a la abogada Catalina Delgado, abogada.
Sesión ordinaria N° 11, celebrada el 01 de junio de 2016	-Se recibió al Fiscal Regional Metropolitano Oriente, señor Manuel Guerra Fuenzalida, junto al abogado asesor r Claudio Pizarro Lerín.
Sesión ordinaria N° 12, celebrada el 8 de junio de 2016	-Se recibió al Gerente General de Servicios Alimenticios Hendaya, señor Alberto Carvajal; al Presidente de Dipralsa, señor Yerko Marinovic, y al Gerente General de Soser, señor Matías Pizarro.
Sesión ordinaria N° 13, celebrada el 15 de junio de 2016	-Se recibió al gerente general de Servicios Alimenticios Hendaya, señor Alberto Carvajal, acompañado del abogado y fiscal señor Ignacio Reed; al presidente de Dipralsa, señor Yerko Marinovic, acompañado del abogado y fiscal de Dipralsa,

Sesiones	Comparecientes
	señor Felipe Weinstein, y al gerente general de Soser, señor Matías Pizarro, acompañado del abogado Nicolás Vallarino.
Sesión ordinaria N° 14, celebrada el 6 de julio de 2016	-Se recibió a la Gerente General de Verfrutti S.A., Patricia Moreira, acompañada de los asesores Bárbara Rochefort y Jorge Torres.
Sesión ordinaria N° 15, celebrada el 13 de julio de 2016	-Se recibió a la presidenta de la Femai, señora Angélica Asencio Aguilar y a la Presidenta de Umafech, señora Ana Osses Reyes.
Sesión especial N° 16, celebrada el 14 de julio de 2016	-Se recibió a la presidenta de la Fecemap, señora Alejandra Muñoz González y a la presidenta de Fenama, señora Marta Albornoz.
Sesión ordinaria N° 17, celebrada el 20 de julio de 2016	e recibió a la presidenta de la Femach, señora Guadalupe Salas Lind; a la presidenta de Fedema, señora Ingrid Robledo Hevia, y a la Presidenta del Sindicato Interempresas de Manipuladoras de Alimentos, V Región, señora María Angélica Cortez López.
Sesión especial N° 18, celebrada el 21 de julio de 2016	-Se recibió al Director Nacional de Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas de Junaeb, señor Cristóbal Acevedo Ferrer, y al Director Nacional del Trabajo, señor Christian Melis Valencia
Sesión ordinaria N° 19, celebrada el 3 de agosto de 2016	-Se recibió al académico de la Universidad Santiago, señor Oscar Vásquez.
Sesión especial N° 20, celebrada el 4 de agosto de 2016	ión señora Adriana Delpiano Puelma y al Director Nacional de Junaeb, señor Cristóbal Acevedo Ferrer.
Sesión ordinaria N° 21, celebrada el 10 de agosto de 2016	La Comisión dio por terminada la etapa de la investigación y acordó los términos de la discusión y votación de las conclusiones y proposiciones del Informe final.
Sesión especial N° 22, celebrada el 18 de agosto de 2016.	La Comisión tomó conocimiento de las propuestas de conclusiones formuladas por los miembros de la Comisión y se acordó votarlas en la sesión del 31 de agosto
Sesión especial N° 23, celebrada el 31 de agosto de 2016.	Se votó el informe final de la Comisión. Se designó diputado informante al señor Manuel Monsalve Benavides

IV.- OFICIOS ENVIADOS POR LA COMISIÓN

Sesión	Fecha	Oficio	Destino	Referencia	Respuesta
1	20 Ene 2016	1	Presidente de la Cámara de Diputados	Comunica elección de Presidente	No requiere respuesta
1	20 Ene 2016	2	Ministra de Educación	Comunica elección de Presidente	No requiere respuesta
1	23 Ener 2016	3	Jefe de Redacción de sesiones	Solicita apoyo taquigráfico para sus sesiones.	No requiere respuesta
1	20 Ene 2016	4	Jefe de Informática	Se solicita que las sesiones sean transmitidas online, a través del sitio web de la Corporación.	No requiere respuesta
1	23 Mar 2016	5	BCN	Se solicita analizar la información recopilada por esta Comisión en el curso de su investigación.	Respuesta recibida el 05/05/2016
1	20 Ene 2016	6	BCN	Se solicita la colaboración y asistencia de un funcionario de BCN	No requiere respuesta
2	23 Mar 2016	7	Director BCN	Se solicita 1.- Una síntesis de los alcances del informe de Investigación Especial N° 790/2015, de la CGR. 2.- Informe relativo a la calidad del servicio y cobertura. 3.- Informe respecto del modelo de gestión del Plan de Alimentación Escolar, PAE,	Respuesta recibida el 23/03/2016
2	02 Mar 2016	8	Dirección de Presupuestos	Se solicitan las evaluaciones que la Dirección de Presupuesto sobre el Programa de Alimentación Escolar.	Respuesta recibida el 23/03/2016

Sesión	Fecha	Oficio	Destino	Referencia	Respuesta
2	02 Mar 2016	9	Ministra de Educación	Se solicita: 1.- La nómina de Empresas que se encuentran ejecutando contratos del Plan de Alimentación Escolar, PAE, de Junaeb, desde 2014 a la fecha, indicando el nombre de sus representantes legales y miembros de los directorios de cada una de ellas. 2.- La nómina de las empresas que, en el proceso licitatorio, han acreditado contar con seguros que garanticen las obligaciones contraídas con proveedores y a los trabajadores de las empresas que cumplen contratos PAE con Junaeb. 3.- La participación que tiene la Compañía de Seguros SECH S.A. como garante de los cumplimientos de las empresas que participan en el Programa de Alimentación Escolar, PAE.	Respuesta recibida el 18/05/2016
3	09 Mar 2016	10	Director de Junaeb	Se solicita información respecto de las desvinculaciones, traslados y reasignaciones de personal efectuados por esa dirección. Asimismo, que se acompañen a dicha información las resoluciones dictadas al efecto.	Respuesta recibida el 05/05/2016
3	09 Mar 2016	11	Director Nacional de Junaeb	Se solicita información respecto de las medidas de corto plazo que se han diseñado en materia de recursos humanos de la Junta, especialmente en cuanto a dotación de personal, cargos, fórmulas de contratación y remuneraciones.	Respuesta recibida el 04/05/2016

Sesión	Fecha	Oficio	Destino	Referencia	Respuesta
3	09 Mar 2016	12	Presidente del Consejo de Defensa del Estado	Se solicita el informe emitido respecto de las pólizas de garantía exigidas por la Junaeb a las diversas empresas con las cuales suscribió contratos de suministro de raciones alimenticias.	Respuesta recibida el 06/04/2016
3	09 Mar 2016	13	Contraloría General de la República	Solicita el informe que se habría emitido respecto de las pólizas de garantía exigidas por la Junaeb a las diversas empresas con las cuales suscribió contratos de suministro de raciones alimenticias.	Respuesta recibida el 04/05/2016
3	09 Mar 2016	14	Director Nacional de Junaeb	Solicita información respecto de las medidas que se han dictado en materia de fiscalización de la calidad de las raciones alimenticias, especialmente en cuanto al personal asignado a estas funciones, medios y competencia para realizar esta labor. Asimismo, informe sobre el proceso de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales y previsionales del personal que se desempeña en las empresas que suministran las raciones alimenticias.	Respuesta recibida el 04/05/2016
3	09 Mar 2016	15	Ministra de Educación	Solicita información respecto de las desvinculaciones, traslados y reasignaciones de personal efectuados por esa dirección. Asimismo, que se acompañen a dicha información las resoluciones dictadas al efecto.	Respuesta recibida el 18/05/2016

Sesión	Fecha	Oficio	Destino	Referencia	Respuesta
4	23 Mar 2016	16	Director Nacional de la Junaeb	Solicita que remita copia del informe que sobre la auditoría realizada por el señor Miguel Faúndez Malbrán, hizo el Centro de Profesionales para el Desarrollo e Innovación de la Gestión Limitada.	Respuesta recibida el 08/06/2016
6	11 Abr 2016	18	Director Nacional de la Junaeb	Solicita que la informe sobre la individualización y antecedentes de todas las empresas que en los años 2014 y 2015 han celebrado contratos con la Junaeb en el marco de las licitaciones de los diversos programas, especialmente en cuanto a los datos de quienes participan en la propiedad de dichas entidades.	Respuesta recibida el 08/06/2016
6	11 Abr 2016	19	Director Nacional de la Junaeb	Solicita todas las actas en que se evaluó la situación financieras de las empresas Hendaya SAC y Verfrutti S.A. en el año 2015, a que hizo referencia la funcionaria señora Paula Moncada durante su exposición en la sesión celebrada el día lunes 11 de abril.	Respuesta recibida el 15/06/2016
6	11 Abr. 2016	20	Director Nacional de la Junaeb	Solicita dar respuesta a los oficios que se le han enviado requiriendo información y antecedentes diversos.	Sin Respuesta
6	11 Abr. 2016	21	Director BCN	Solicita apoyo en el curso de la investigación que consta en las actas de las sesiones que acompaño.	No requiere respuesta
7	02 Muy 2016	22	Dirección de Presupuestos	Se solicita las evaluaciones que esa Dirección haya desarrollado respecto de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, PAE, correspondiente a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Junaeb.	Se recibió el documento solicitado

Sesión	Fecha	Oficio	Destino	Referencia	Respuesta
8	04 Muy 2016	23	Ministro de Hacienda	Se solicita que remita la evaluación que la Dirección de Presupuestos haya realizado respecto de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, PAE, correspondiente a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Junaeb. Lo anterior, por el hecho de que esta información se requirió al Director de la DIPRES, mediante oficio N° 8, del 2 de marzo del año en curso, sin que hasta la fecha se haya obtenido respuesta alguna. Asimismo, se acordó solicitar a US., en el supuesto de que obre en conocimiento de ese misterio, el rediseño organizacional propuesto para la Junaeb.	Se recibió el documento solicitado
8	04 Muy 2016	24	Director de la Superintendencia de Valores y Seguros	Solicita que remita copia de las presentaciones hechas por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y por la empresa Sercomaule, de las notas dirigidas por esa superintendencia a ambas entidades y de las respuestas de éstas, en razón del reclamo por incumplimiento del pago de las pólizas de seguro que resguardaban el cumplimiento de las obligaciones de la empresa.	Respuesta recibida el 19 de mayo de 2016.

Sesión	Fecha	Oficio	Destino	Referencia	Respuesta
9	10 Muy 2016	26	Director de la Biblioteca del Congreso Nacional	Se solicita disponer que el documento denominado “Descripción del modelo de licitación de la Junaeb”, elaborado por el Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria, de fecha 19 de abril de 2016, se amplíe con la información relativa a la mención e identificación de las instituciones involucradas en el proceso.	Se recibió respuesta
11	01 Jun. 2016	27	Oficina de Informaciones	La Comisión acordó consultar si el ciudadano señor Ricardo Tudela Aroca, está registrado como lobista o asesor en esta Corporación y en lo posible, se de cuenta de las solicitudes, reuniones o encuentros que haya sostenido con los diputados o con autoridades políticas o administrativas.	Respuesta recibida el 08/06/2016
11	01 Jun. 2016	28	Director de Finanzas	Se solicita informar si el ciudadano señor Carlos Tudela Aroca aparece registrado como asesor, secretario o en otra calidad de algún señor diputado.	Respuesta recibida el 08/06/2016

V.- DOCUMENTOS RECIBIDOS POR LA COMISIÓN

Fecha	Documento
02.03.2016	Informe final de la Contraloría General de la República, del 24/11/2015, que contiene los resultados de la Investigación Especial N° 790, de 2015, efectuada en la Junaeb.
	Denuncia de la empresa Soser, Sociedad de Servicio de Alimentación S.A., sobre los daños y perjuicios de los que habría sido objeto por parte de Junaeb, en el marco de la licitación pública ID 85-37-lp15, del Programa de Alimentación Escolar.
	Comunicación del representante legal de la DELIBEST Chile, señor Fernando Valenzuela, mediante la cual remite copia de las demandas presentadas por dicha empresa en contra de la Junaeb.
	Antecedentes remitidos por Junaeb, que se detallan de la siguiente forma: TOMO I 1. Pre Informe de Investigación Especial N° 790 de 2015 de Contraloría General de la República. 2. Oficio N° 1683 de 16 de septiembre de 2015, de Junaeb, que contiene respuesta a Pre Informe N° 790/2015. 3. Informe Final de Investigación Especial N° 790, de 24 de noviembre de 2015, de Contraloría General de la República. 4.- Denuncia efectuada por Junaeb con fecha 16 de septiembre de 2015, en contra de ex funcionarios que indica
	TOMO II 1. Resolución N° 190 de 2012, de Junaeb, que aprueba bases administrativas, técnicas y operativas de la licitación ID 85-16LP12.
	TOMO III 1.- Resolución Exenta N° 356 de 2015, de Junaeb, que aprueba trato o contratación directa del servicio de suministro de raciones alimenticias en las unidades territoriales que indica.
	TOMO IV 1. Resolución Exenta N° 226 de 2015, de Junaeb, que pone término anticipado a contrato suscrito con empresa Ferbas. 2. Resolución N° 96 de 24 de marzo de 2015, de Junaeb, que aprueba contrato suscrito con la empresa Verfrutti S.A., para el

Fecha	Documento
	suministro de raciones alimenticias. 3. Resolución N° 137 de 13 de abril de 2015, de Junaeb, que aprueba contrato suscrito con la empresa Hendaya S.A.C., para el suministro de raciones alimenticias
09.03.2016	Comunicación de le Federación Nacional de Manipuladoras PAE y PAP, mediante la cual solicitan que la Comisión amplíe su investigación a raíz de las anomalías acontecidas en la licitación 85-37-LP15, asignada en enero de 2016. , toda vez que cada día surgen nuevos antecedentes públicos
	Nota del Presidente de la Confederación General de Trabajadores Públicos, mediante la cual solicita que se amplíe el plazo de investigación e incluya el año 2016 raíz de las anomalías acontecidas en la licitación 85-37-LP15.
	Nota del Abogado Sebastián Pérez Torrejón, mediante la cual solicita que la Comisión lo reciba en audiencia a raíz de la imputación de una eventual falta administrativa observada en el pre-informe 790 /2015, elaborado por la Contraloría General de la República.
23.03.2016	Oficios del Secretario General de la Cámara de Diputados en las cuales comunica que la diputada Marcela Hernando reemplazará en forma permanente al diputado Alberto Robles; el diputado Fidel Espinoza reemplazará en forma permanente a la diputada Daniella Cicardini; el diputado Bernardo Berger reemplazará en forma permanente al diputado Jorge Rathgeb, y el diputado René Manuel García reemplazará en forma permanente a la diputada Marcela Sabat.
	1.- Nota del presidente de Dipralsa, señor Yerko Marinovic, mediante la cual solicita audiencia con la Comisión, con el objeto de exponer sobre la invalidación del contrato firmado con la Junaeb, sobre la base del supuesto incumplimiento de uno de los requisitos de la licitación. 2.- Informe elaborado por el Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional que contiene una síntesis de los alcances del informe de Investigación Especial N° 790/2015, de fecha 24 de noviembre de 2015, relativos a los Planes de Alimentación Escolar, PAE, emitido por la Contraloría General de la República. El informe describe, en su primer capítulo, el análisis de control interno realizado por la Contraloría a los procesos administrativos y de gestión en Junaeb relacionados a las materias a examinar. Luego describe cada uno de las denuncias investigadas, presentando los antecedentes de dichas denuncias, y las conclusiones a las que llegó la Contraloría post investigación.

Fecha	Documento
06.04.2016	1.- Oficio 01687 del Presidente del Consejo de Defensa del Estado, de fecha 30 de marzo de 2016, mediante el cual informa que, respecto de la solicitud de esta Comisión solicitando el informe emitido por ese órgano del Estado sobre las pólizas de garantía exigidas por la Junaeb a las diversas empresas con las cuales suscribió contratos de suministro de raciones alimenticias", no es posible entregarlo en razón que está amparado por el secreto profesional conforme a lo dispuesto en el artículo 61 del DFL N° 1 del año 1993, del Ministerio de Hacienda, Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado. 2.- Nota del Gerente General de Servicios Alimenticios Hendaya, señor Alberto Carvajal, mediante la cual solicita audiencia con la Comisión con el objeto de presentar información relevante en relación a su participación en el Programa de Alimentación Escolar (PAE).
04.05.2016	1.- Oficio 025417 de la Contraloría General de la República, de fecha 6 de abril de 2016, mediante el cual remite el informe que habría emitido este Organismo Contralor respecto de las pólizas de garantía exigidas por Junaeb a las diversas empresas con las cuales suscribió contratos de suministro de raciones alimenticias. Sobre el particular remite el dictamen N° 87.954 de 2015, que atiende un requerimiento de la diputada Alejandra Sepúlveda Órbenes, en donde se incluye el análisis de cobro de instrumentos de caución que afecta a la empresa Sercomaule Ltda., proveedora de servicios de alimentación de Junaeb. 2.- Descripción del modelo de licitación de la Junaeb, documento elaborado por el Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional. 3.- Oficio N° 0689, de 27 de abril de 2016, del Director Nacional de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, mediante el cual da respuesta a la consulta formulada por esta Comisión respecto de las medidas que se han dictado en materia de fiscalización de la calidad de las raciones alimenticias, especialmente en cuanto al personal asignado a estas funciones, medios y competencia para realizar esta labor, como también informar sobre el proceso de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales y previsionales del personal que se desempeña en las empresas. 4.- Oficio N° 0687, de 27 de abril de 2016, del Director Nacional de la Junaeb, mediante el cual da respuesta a la consulta formulada por esta Comisión, respecto de las medidas de corto plazo que se han diseñado en materia de recursos humanos, especialmente en cuanto a dotación de personal, cargos, fórmulas de contratación y remuneraciones.

Fecha	Documento
	5.- Oficio N° 447, de 22 de marzo de 2016, del Director Nacional de la Junaeb, mediante el cual emite un informe sobre la implementación de la Ley N° 20.787, que precisa normas vigentes para asegurar los derechos de las manipuladoras de alimentos de establecimientos educacionales a solicitud de la subsecretaria de Educación. 6.- Oficio N° 448, de 22 de marzo de 2016, del Director Nacional de la Junaeb, mediante el cual emite un informe jurídico sobre el proceso de cobro de las pólizas de garantía, de fiel cumplimiento del contrato de la empresa Sercomaule, a solicitud de la subsecretaria de Educación. 7.- Oficio N° 449, de 22 de marzo de 2016, del Director Nacional de la Junaeb, mediante el cual emite un informe jurídico sobre el reforzamiento informático de la institución, a solicitud de la subsecretaria de Educación, y por requerimiento de esta comisión Investigadora.
05.05.2016	Oficio N° 0743 , de 4 de mayo de 2016, del Director Nacional de la Junaeb, mediante el cual da respuesta a la consulta formulada por esta Comisión, respecto de las desvinculaciones, traslados y reasignaciones de personal efectuados por la Junaeb e informa sobre situación contractual de dichos funcionarios.
19.05.2016	Oficio ordinario N° 12.059 , del Superintendente de Valores y Seguros, mediante el cual remite copia de las presentaciones efectuadas por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y por la empresa Sercomaule, y de las respuestas dirigidas a éstas.
01.06.2016	1.- Oficio ordinario N° 000328, de 2 de mayo de 2016, de la Subsecretaria de Educación mediante el cual informa sobre medidas implementadas para priorizar la contratación por parte de la Junaeb a las empresas que presenten mejores condiciones laborales de su personal en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 20.787, que precisa normas vigentes para asegurar los derechos de las manipuladoras de alimentos de establecimientos educacionales. 2.- Oficio N° 0808 del Director Nacional de Junaeb, de fecha 6 de mayo de 2016, mediante el cual da respuesta a las consultas relacionadas con la representación legal de las empresas del PAE de Junaeb y respecto de los seguros que dichas empresas disponen. 3.- Oficio N°000390, de 20 de mayo de 2016, de la Subsecretaria de Educación, señora Valentina Quiroga Canahuante, mediante el cual acompaña el oficio ordinario N°449 de 2016 del Secretario General (T y P) de la Junaeb, por medio del cual conduce el documento

Fecha	Documento
	denominado: Informe Departamento de Informática, que describe un nuevo diseño de estrategia, a fin de resolver las situaciones riesgosas detectadas por la Contraloría General de la República, como lo son la escasa infraestructura TIC, falencias en los discos de Storage, entre otros. 4.- Oficio N° 12059, de 17 de mayo de 2016, de la Superintendencia de Valores y Seguros, mediante el cual remite antecedentes requeridos por esta Comisión que dicen relación con la remisión de copia de las presentaciones efectuadas por Junaeb y por la empresa Sercomaule, así como las respuestas dirigidas a estas.
08.06.2016	1.- Oficio N° 0973, de 6 de junio de 2016, del Director Nacional de Junaeb, mediante el cual informa sobre la auditoría que el señor Miguel Faúndez Malbrán hizo el Centro de Profesionales para el Desarrollo e Innovación de la Gestión Limitada. (Resp. a of. 016). 2.- Oficio N° 0974, de 6 de junio de 2016, del Director Nacional de la Junaeb, mediante el cual informa sobre la individualización y antecedentes de todas las empresas y propietarios de las mismas con las cuales han celebrado contratos en los años 2014 y 2015, en el marco de las licitaciones de los diversos programas. (Resp. a of. 018). 3.- Oficio N° 007 de 7 de junio de 2016, de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, mediante la cual informa, a solicitud de esta Comisión, sobre las actuaciones que el señor Ricardo Tudela Aroca ha desarrollado en esta Corporación como lobista y asesor en esta Corporación, en los años 2013, 2014 y 2015. 4.- Oficio N° S/N, de 7 de junio de 2016, de la Dirección de Finanzas de la Cámara de Diputados, mediante el cual Informa que el señor Ricardo Tudela Aroca está registrado como personal de apoyo a honorarios del diputado Roberto León, entre los meses de enero y abril de 2014. 5.- Comunicación, de 1 de abril de 2016, de la empresa Verfrutti S.A., mediante la cual adjunta copia del Recurso de Protección que dedujo por los vicios del proceso de licitación pública N° 85-37-LP15. 6.- Oficio N° 0981, de 7 de junio de 2016, del Director Nacional de Junaeb, mediante el cual del informa sobre los recursos humanos de esta entidad.
15.06.2016	1.- Oficio N° 0998, de 8 de junio de 2016, del Director Nacional de Junaeb, mediante el cual informa que el acta en que se evaluó la

Fecha	Documento
	situación financiera de las empresas Hendaya SAC y Verfrutti S.A., no ha sido ubicada hasta la fecha. (Resp. a of. 019).
25.07.16	Oficio N° 1805, del 25 de julio de 2016, del Subsecretario de Hacienda, mediante el cual remite copia del Informe Final y del Resumen Ejecutivo de la evaluación de los Programas de alimentación (PAE) de la Junaeb, finalizada en el año 2013 (Resp. a of. 023)..

PLAN DE TRABAJO DE LA COMISION

A requerimiento del Presidente de la Comisión la Secretaría presentó un Plan de Trabajo que contiene las proposiciones fundamentales para el desarrollo de la investigación, cuyo texto es el siguiente:

1) Objeto y contenido del Plan de Trabajo

El plan de trabajo es el documento que contiene las distintas actuaciones e indagatorias a realizar por la Comisión y el procedimiento a seguir para llevarlas a cabo. Con su elaboración se inicia la actividad material, de auténtico contenido sustancial de la encuesta parlamentaria.

Fundamentalmente con la elaboración del plan se busca armonizar el trabajo de la Comisión de investigación con la programación general de la Sala y Comisiones en la Cámara y facilitar el trabajo interno de las Comisiones de investigación a través de la adopción de normas de procedimiento.

En el Reglamento de la Cámara de Diputados no se contiene norma alguna que preceptúe la obligación de elaborar un plan de trabajo; tampoco ha sido una preocupación especial de la larga experiencia de las comisiones investigadoras. Al contrario, en el Derecho Parlamentario comparado, la mayoría de los países, disponen su obligatoriedad (art. 52.2 RCD y art. 60.1 RS, España).

Una vez aprobado el Plan de Trabajo, éste no es inamovible. Debe ser flexible y adaptable a las necesidades de nuevas actuaciones de la Comisión, con el límite que significa la resolución de creación de la misma.

2) Contenido concreto del Plan de Trabajo.

En primer lugar el contenido del plan de trabajo está vinculado al contenido de la solicitud de creación de la Comisión, convirtiéndose ésta en límite del mismo. Su contenido debe coincidir con los objetivos y fines para los cuales fue creada la Comisión y que constan en aquélla. Este sería el contenido necesario e inamovible del plan de trabajo de la Comisión.

Además, el plan de trabajo recoge el lugar, plazo y forma de realización de la investigación. En consecuencia, el plan de trabajo contiene la estrategia concreta, las fuentes y procedimientos a través de los cuales la Comisión deberá obtener los conocimientos necesarios para formarse un juicio sobre los hechos objeto de la investigación. Estos medios e instrumentos son de distinta naturaleza –documentos provenientes de instituciones públicas o privadas, lista de personas cuya comparecencia se requiere para someterse a las preguntas de la Comisión, declaraciones de expertos, inspecciones oculares *in situ* que requieran desplazamientos de miembros de la Comisión- y se orientan en conjunto a facilitar información para la elaboración del dictamen final.

3) Competencia de la Comisión

La competencia de la Comisión es la que le fije el Acuerdo de la Cámara que decide su constitución. Ni aún por acuerdo unánime de sus integrantes podrán extenderse a materias no comprendidas en el acuerdo (297, inciso primero, RCD).

Mediante el Oficio N° 12.247, del 22 de diciembre de 2015, del Secretario General de la Cámara de Diputados se informó que la Cámara de Diputados, en sesión de la misma fecha y 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, prestó su aprobación a la solicitud de 62 diputados, para crear una 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.

“De conformidad a lo dispuesto en el artículo 52 N° I, letra C de la Constitución Política de la República y artículos 313 y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados, venimos en solicitar la creación de una Comisión Especial Investigadora a fin de poder determinar eventuales irregularidades ocurridas en Junaeb durante los años 2014 al 2015, con ocasión del programa de alimentación escolar en distintas regiones del país, 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 haberse cometido potenciales defraudaciones al Fisco por sobreprecios que en algunos casos superan los 8 mil millones de pesos.

En este sentido, existen 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, por ejemplo, empresas insolventes y con antecedentes financieros negativos, no obstante ello, postularon y se adjudicaron dichas licitaciones. Y en general una serie de vicios ocurridos en Junaeb que hacen necesario la creación de una Comisión Especial Investigadora para que un plazo de 90 días desde su constitución analice, investigue y emita un informe para determinar las responsabilidades políticas que pueden hacerse efectivas ante estas eventuales irregularidades.

Esta Comisión tendrá todas las facultades que le franquea la ley y podrá constituirse en cualquier parte del territorio.”

Informe de la Contraloría General de la República

El Informe posibilita esquematizar la competencia otorgada, en los siguientes términos:

1. Revisión del contrato entre Junaeb y la Universidad de Santiago, mediante el cual Jla primera solicita la construcción de un “Modelo científico de solución” para la administración y ejecución del proceso de evaluación de las ofertas presentadas en el marco del programa de alimentación escolar y de párvulos, para ser administrado y

ejecutado por los propios funcionarios de la Junaeb. Este contrato fue autorizado el 20 de octubre de 2014. Anteriormente, entre 1997 y septiembre del 2014, se aplicó un modelo matemático de optimización, el que era operado por Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. La Contraloría revisa el contrato con Universidad de Santiago, para esclarecer si este ha sido utilizado por los funcionarios de la Junaeb en los procesos de licitación.

2. Sobre la no aplicación de requisitos antes exigidos por la Junaeb en los procesos concursales, que garantizaban que las empresas adjudicadas fueran capaces de solventar financieramente la operatividad del servicio de alimentación escolar; que no tuvieran obligaciones pendientes por concepto de deudas previsionales, laborales, multas o impuestos de cualquier tipo, ni documentos protestados por falta de fondos; y que las firmas participantes no sean relacionadas de modo de adjudicar con dos empresas una misma propuesta.
3. Irregularidades en los procesos de adjudicación de los programas de alimentación en Unidades Territoriales de las regiones de Coquimbo, Valparaíso, La Araucanía, Magallanes y Antártica Chilena, y en parte de la Región Metropolitana. En particular la Contraloría se refiere al incumplimiento de las bases de licitación en el concurso en el que se adjudicó el programa de alimentación escolar en la región de Coquimbo al Consorcio de empresas Merken Spa; la adjudicación de raciones alimentarias diarias a las empresas Serco Maule S.A e Ibasa S.A, las que presentaban protestos por \$1.424.279.068 y \$165.643.657, respectivamente; la adjudicación de 397.000 raciones diarias a tres empresas relacionadas, lo que constituye un riesgo de concentración; y la participación de un ex Jefe de Control y Desarrollo Proveedores del PAE y Jefe Nacional del PAE, en calidad de Gerente de Operaciones del consorcio de empresas Merken SPA, en concurso adjudicado a la misma empresa.
4. Irregularidades en los procesos de adjudicación en Unidades Territoriales de las regiones de BíoBío y de Aysén. Esta se refiere principalmente al proceso en el cual se adjudicaron un total de 185.010 raciones diarias a las empresas Hendaya S.A y Verfrutti S.A, por un total de \$25.433.824.172. La adjudicación a las firmas mencionadas ocurre debido al término anticipado del contrato entre Junaeb y la firma Ferbas S.A. El término del contrato se formalizó el 6 de febrero de 2015, habiendo solicitado la empresa poner término anticipado al contrato, (casi) un año antes, el 23 de enero de 2014. La Junaeb llamó a dos licitaciones durante el 2014, para la contratación de las raciones alimentarias, siendo la primera revocada y la segunda declarada desierta. Finalmente, las raciones alimentarias se adjudicaron mediante trato directo a las empresas Hendaya S.A y Verfrutti S.A. En el proceso de adjudicación

mediante trato directo, se habría incurrido, principalmente, en las siguientes irregularidades:

- El aumento del valor del contrato en \$8.642.328.173, adicionales a los \$16.791.496.00 presupuestados en una de las licitaciones previas, la segunda, declarada desierta.
 -
 - Se presentaron al proceso de selección de ofertas, 16 empresas. De estas habrían sido evaluadas solo Hendaya S.A., Verfrutti S.A., y Coan Chile Limitada, sin que se entregara a los oferentes participantes, el acta de adjudicación con la consecuente evaluación técnica y económica de las propuestas seleccionadas.
5. Falta de supervisión de los contratos para el abastecimiento de colegios en las regiones de Coquimbo y Valparaíso que habrían presentado anomalías, dejando sin su alimentación completa a miles de niños y preescolares, como obligan los contratos de la Junaeb. La supervisión no habría detectado serias irregularidades de cumplimiento del contrato suscrito con el Consorcio Merken SpA, y con el contrato adjudicado mediante trato directo con la empresa Verfrutti S.A. En este último se habría conocido que establecimientos recibirían alimentos en mal estado.
 6. Sobre las desigualdades que generaría el pago de un bono a las manipuladoras de alimentos de \$67.500 por persona, consideradas en la última licitación del programa de alimentación escolar (PAE) en el año 2015. Estas irregularidades se generarían debido a que un tercio de las trabajadoras los recibirían como ingreso bruto, mientras que el restante dos tercios del personal lo recibirían como ingreso líquido.
 7. El posible conflicto de interés del Jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica de la Junaeb en el periodo en que la sociedad "Conservera Pentzke S.A. la cual tiene como empresa filial a Comercial de Alimentos S.A., Alicopsa S.A, se adjudico unidades territoriales de las regiones de Valparaíso y Metropolitana, por un total de \$82.404.648.00. Sebastián Andrés Perez Torrejón recibió durante los años 2013 y 2014 honorarios de la sociedad antes dicha, constándose que, a su vez, participó de la elaboración de las bases administrativas, técnicas y anexos de la licitación, formó parte de la comisión evaluadora, colaboró en la preparación de la propuesta de adjudicación de las empresas concesionarias, y visto diversos actos administrativos del referido proceso concursal.
 - 8.

Para el cumplimiento de dicho propósito la referida Comisión deberá rendir su informe en un plazo no superior a noventa días, y para el desempeño del mandato podrá constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.”.

La Comisión deberá solicitar a los miembros de la Comisión que oportunamente individualicen las instituciones o personas que consideren que deben ser citadas o invitadas a comparecer. A título meramente ilustrativo, se señalan los siguientes:

1. Ministra de Educación, Adriana Delpiano
2. Director de la Junaeb, Cristóbal Acevedo
3. Ex Director de la Junaeb, José Miguel Serrano
4. Contralor General de la República, Jorge Bermúdez
5. Presidente del Consejo de Defensa del Estado, Juan Ignacio Piña
6. Fiscal Nacional Económico, Felipe Irarrázaval
7. Superintendente de Valores y Seguros
8. Universidad de Santiago (USACH)
9. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile
10. Director del Servicio de Impuestos Internos, Fernando Barraza
11. Director Nacional Dirección del Trabajo, Cristhian Melis Valencia
12. Federaciones de Manipuladoras
13. Empresa Hendaya S.A.
14. Empresa Verfrutti S.A.
15. Empresa Consorcio Merken Spa
16. Empresa Serco Maule S.A.
17. Empresa Ibasa S.A.
18. Sebastián Andrés Perez Torrejón

4) INTEGRACIÓN DE LA COMISION.

Presidente: Manuel Monsalve Benavides

- Miguel Ángel Alvarado Ramírez
- Claudio Arriagada Macaya
- Fidel Espinoza Sandoval
- Marcela Hernando Pérez
- Sergio Gahona Salazar
- Andrea Molina Oliva
- Nicolás Monckeberg Díaz
- Marcela Sabat Fernández
- Alejandra Sepúlveda Órbenes

- Marisol Turres Figueroa
- Camila Vallejo Dowling
- Matías Walker Prieto

Secretario de la Comisión: Hernán Almendras Carrasco

Abogado Ayudante: Víctor Hellwig Toloza

Secretaria Administrativa: Paula Batarce Valdés

5) NORMAS DE PROCEDIMIENTO

Lugar: La Comisión sesionará en la Sala de Comisión Octavio Jara, N° 314, salvo que se acuerde hacerlo en otro recinto.

Plazo: El plazo otorgado a la Comisión Investigadora es de noventa días.

Constituida la Comisión en la fecha de su citación -20 de enero de 2016- su plazo expirará el 30 de mayo de 2016², salvo prórrogas solicitadas por la Comisión y aprobadas por la Sala. **(313, inc. 7° RCD).**

Lo anterior significa que en el plazo de 90 días la Comisión podrá celebrar 11 sesiones ordinarias, más las especiales que se acuerden.

1. Citación constitución. Tiene por objeto constituirse, elegir presidente, fijar días y horas para las sesiones ordinarias, y adoptar los demás acuerdos inherentes al desempeño de su cometido.

2. Adoptar acuerdos. La Comisión podrá acordar:

- Fijar día, hora y lugar para sesiones especiales.
- Solicitar servicio de taquigrafía.
- Fijar un plazo para que los integrantes presenten lista de personas cuya comparecencia se requiere para someterse a las preguntas de la Comisión; solicitar documentos provenientes de instituciones públicas o privadas; declaraciones de expertos que declaren como peritos en la materia, inspecciones oculares in situ, etc.

² Los plazos que establece el Reglamento de la Cámara de Diputados se entenderán de días completos, y su cómputo se suspenderá durante el receso parlamentario y los días domingo y de feriado legal (días hábiles) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2° RCD.

3.- Límites de la investigación.

Esta Comisión tendrá la competencia que le ha fijado el acuerdo de la Cámara que decidió su constitución, y ni aún por unanimidad de sus integrantes o de la Sala podrán extender su cometido al conocimiento de materias no incluidas en el objeto o finalidad considerado en el acuerdo (313, inc. 7° RCD).

4. **Citación Ministros de Estado:** no podrán ser citados más de tres veces, salvo acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión (art. 54 LOCCN).

5. **Citaciones y solicitudes de antecedentes:** requieren ser acordadas a petición de un tercio de los miembros de la Comisión (54, inc. 1° LOCCN- 314, inc. 3° RCD).

6. **Testimonio de particulares y entrega de antecedentes:** si fuere estrictamente necesario para el resultado de la investigación, por acuerdo de la mayoría de los miembros de la Comisión. El testimonio de los particulares y la proporción de los antecedentes solicitados serán voluntarios (56, inc. 2° LOCCN).

Estas personas podrán, si lo estiman pertinente, declarar por oficio, para lo cual la secretaría de la comisión les hará llegar el cuestionario y los antecedentes necesarios para la redacción de sus respuestas (316, inc. 3° RCD).

7. **Personas citadas o invitadas:** podrán hacerse acompañar de un asesor o letrado (317, in c. 1° RCD).

8. **Obligación Presidente Comisión:** hacer respetar los derechos de quienes concurren a la Comisión o sean mencionados en ellas (57 LOCCN).

9. **Acceso de público a las Salas:** dentro de los límites físicos que las salas permitan. Además, podrá ingresar un asesor por cada diputado integrante de la Comisión. (5°, inc. 7° LOCCN y 212 RCD)

10. **Transmisión televisiva:** debe acordarse por mayoría absoluta (214, inc. 2° RCD).

11. **Acuerdo sobre las conclusiones y proposiciones:** la última sesión se entenderá prorrogada hasta por 15 días para tal efecto (313, inc. 9° RCD).

A continuación se contienen tres documentos solicitados al Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, elaborados por los investigadores y analistas del a que en cada caso se indican:

- a) Resumen del Informe de la Contraloría General de la República, elaborado por Pamela Cifuentes.
- b) Antecedentes y funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar PAE de la Junaeb, elaborado por Mauricio Holtz.
- c) Principales conclusiones de Dipres sobre la evaluación de impacto del Programa de Alimentación Escolar, elaborado por Mauricio Holtz.
- d) Planes de alimentación escolar, experiencia comparada, elaborado por Pamela Cifuentes y Christine Weindenslaufer.

RESUMEN INFORME DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

I. Antecedentes del Informe de la Contraloría

El Informe entregado por la Contraloría el 24 de noviembre de 2015, tiene en consideración dos grandes parámetros: el Programa de Alimentación Escolar y los procesos licitatorios para la adjudicación de los servicios de alimentación. A continuación, nos referiremos brevemente a ellos.

1. Programa de Alimentación Escolar y de Párvulos (PAE/PAP). Monto del financiamiento.

Cada año escolar, la Junaeb entrega aproximadamente 4.200.000 raciones alimenticias, y lo hace a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y el Programa de Alimentación de Párvulos (PAP).

La finalidad de estos programas es entregar diariamente servicios de alimentación a los alumnos en condición de vulnerabilidad, de establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados, desde el nivel de educación parvularia hasta la educación media, durante todo el año escolar. Esto se hace principalmente, con el objeto de mejorar su asistencia a clases y contribuir a evitar la deserción escolar.

Los Programas de Alimentación Escolar (PAE) son financiados anualmente vía presupuestaria. Así, para el año 2014, la Ley N° 20.713 de Presupuesto del Sector Público, adjudicó a Junaeb \$402.196.433.000 para ejecutar el PAE, lo cual incluye a la Junji. A su turno, para el año 2015 la Ley N° 20.798 de Presupuesto adjudicó a Junaeb \$491.629.698.000 para ejecutarlo, donde también se incluyó a JUNJI.

2. Procesos licitatorios de la Junaeb.

En general, los servicios de alimentación escolar que presta el PAE/PAP, son adjudicados a través de licitaciones públicas realizadas por la Junaeb, las que incluyen las raciones alimenticias de los beneficiarios que les corresponde atender a la Junji y a la Fundación Integra.

Los procesos licitatorios contemplan tres etapas:

Etapas de evaluación de admisibilidad

En esta etapa, una comisión evaluadora, creada para tal efecto, efectúa un análisis de admisibilidad con los siguientes antecedentes:

- Ficha de identificación del oferente;
- Declaraciones juradas de inhabilidades y de no haber sido condenado por prácticas antisindicales;
- Certificación de experiencia mediante contratos de suministro de raciones alimenticias no PAE/PAP;
- Acreditación de tal suministro a otras empresas;
- Carta de una institución bancaria o crediticia que avale el monto de la caución por fiel cumplimiento del contrato;
- Garantía de seriedad de la oferta;
- Si es consorcio, debe además adjuntar el contrato que formaliza la agrupación de las empresas.

Etapas de evaluación técnica

En esta etapa, la comisión realiza una evaluación técnica de las ofertas declaradas admisibles, y lo hace en dos subetapas:

- a) Primera subetapa “estructura alimentaria”: Es definida por la Junaeb, Junji e Integra conforme a las bases técnicas operativas.

- b) Segunda subetapa “Evaluación componentes adicionales”, considera:
- Cumplimiento de los elementos adicionales solicitados, como bonificaciones del personal manipulador de alimentos, modalidad de pago de gratificación, materias primas y estructura alimentaria adicional, capacitación del personal, entre otros.
 - Cumplimiento de los requisitos formales de presentación de las ofertas y el hecho de haber obtenido el oferente un puntaje de 10 puntos en la primera subetapa de evaluación técnica.

Etapas de la evaluación económica

Para esto se calcula en primer lugar el puntaje de cada una de las ofertas presentadas, para luego procesarlas mediante un modelo lineal entero de optimización, ejecutado a través de una herramienta de gestión que permite procesar los datos y obtener la propuesta más ventajosa, desde el punto de vista técnico como económico. El análisis considera también la necesidad por parte de la Junaeb, de adjudicar la totalidad de los territorios geográficos contemplados en cada concurso público.

II. Análisis de los aspectos de Control Interno en el Informe de la Contraloría.

La Contraloría efectuó una serie de validaciones a los procedimientos de control interno establecidos por la Junaeb, determinándose las siguientes situaciones:

1. Revisiones efectuadas por la Unidad de Auditoría Interna

La Auditoría Interna de la Junaeb, desde el año 2013 a mayo de 2015, efectuó los siguientes exámenes al Programa de Alimentación Escolar (PAE):

Auditoría al PAE año 2013. El objetivo fue evaluar las actividades asociadas a la asignación de raciones de alimentos para beneficiarios de la Junaeb, y a la certificación del otorgamiento de dichas raciones. Las conclusiones fueron las siguientes:

- Discrepancias de coberturas no satisfechas entre las raciones asignadas y la cantidad de beneficiarios, lo cual implica incumplir la entrega del beneficio a estudiantes definidos por la Junaeb como prioritarios.
- Incumplimiento del plazo de 90 días para las liquidaciones y pagos de los ajustes establecidos en los contratos con las empresas prestadoras del PAE.
- Falta de definiciones en las bases de licitación y procedimientos de control.
- Debilidades en sistemas informáticos SISPAE y PAE on line, en relación a que no están alineados o consensuados con la política de seguridad de la información institucional.

Auditoría al PAE año 2014. El objetivo fue evaluar las actividades asociadas a la gestión administrativa y operativa del programa, así como la entrega del beneficio a los estudiantes, concluyendo:

- Divergencias con prestadores del servicio de alimentación para hacer efectiva la cobranza de las multas notificadas.
- Acciones correspondientes al proceso de supervisión del PAE, si bien se realizan conforme a los parámetros definidos, hay un alto porcentaje de incumplimientos sobre prevención de riesgos, infraestructura y equipamiento.

2. Supervisión por parte de la Junaeb de los servicios de alimentación prestados por las empresas.

La Junaeb aprobó mediante Resolución N° 1.088 de 31 de mayo de 2013, el “Manual para la operación de los procesos de asignación de raciones; aplicación de técnicas de control, supervisión y aseguramiento de la calidad, pago de los servicios y aplicación de multas del PAE, revisión 09”, en el cual se contienen una serie de controles, tales como, el cumplimiento de los requisitos de calidad exigidos, cantidad de raciones servidas por el prestador según la asignación y preparación de raciones en cada establecimiento educacionales, de alimentos y materias primas, etcétera.

3. Controles efectuados por la Unidad de Supervisión de la Junaeb

Dicha Unidad es la encargada de entregar los lineamientos de revisión de las variables de control “Servicio de Alimentación (C1)” y “Operación y Mantención Logística (C6)”, materias denunciadas por los parlamentarios.

El Informe señala respecto de los encargados regionales de la Unidad, que estos manifestaron que, dado que las contrataciones generadas productos de la licitación ID N° 85-10-LP14 y las efectuadas a través de la modalidad de trato directo con las empresas Hendaya S.A. y Verfrutti S.A., no se habían cargado al Sistema de Información y Gestión del Programa de Alimentación Escolar (SIGPAE), las actas de supervisión fueron llevadas en planillas Excel ocasionando, a su juicio, que no se hayan analizado las situaciones de incumplimiento que presentan los antedichos proveedores, ni notificado de sus inobservancias y/o sanciones.

Dicha situación, señala Contraloría importaría un riesgo en su manipulación, lo que afecta la integridad y confiabilidad de los mismos, vulnerando el principio de control dispuesto en el artículo 3°, inciso segundo de la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración³, y la letra e) numeral 38, de la Resolución N° 1485, de 1996, que Aprueba Normas de Control Interno de la Contraloría General⁴.

4. Manual de Compras de la Junaeb

Constató la Contraloría que en la página web de Chile Compra, se encuentra publicado el manual de compras de la Junaeb, el cual data de octubre de 2012, no obstante existir una versión posterior aprobada por la Resolución Exenta N° 350, de 27 de febrero de 2015, de dicha institución. Se advierte que la información publicada se encuentra desactualizada, transgrediendo el artículo 58 del Decreto 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda⁵.

³ Disponible en: <http://bcn.cl/35bf> (consultado marzo, 2016)

⁴ Establece que los directivos deben vigilar continuamente sus operaciones y adoptar inmediatamente las medidas oportunas ante cualquier evidencia de irregularidad o de actuación contraria a los principios de economía, eficiencia o eficacia.

⁵ El reglamento previene que será responsabilidad de cada entidad licitante mantener actualizada la información que publica en el sistema de información de compras públicas. Decreto disponible en: <http://bcn.cl/1ugg2>. (consultado marzo, 2016)

III. Análisis de los Aspectos Denunciados en el Informe de la Contraloría.

La Contraloría, como lo señalamos se pronuncia respecto a la denuncia que efectúan dos parlamentarios, el Senador Víctor Pérez y el diputado Sergio Gahona, respecto a supuestas irregularidades en diversas licitaciones relacionadas con el Programa de Alimentación Escolar (PAE). En especial, examina lo referido a la contratación de un modelo matemático de apoyo a los procesos de adjudicación; los procesos licitatorios de provisión de raciones alimenticias y contrataciones directas, que los denunciantes dan cuenta, y por último lo referido al pago de bonos a las empresas manipuladoras de alimentos.

Así entonces, la Contraloría efectúa el siguiente distingo de los aspectos denunciados:

1. Modelo de evaluación utilizado en los Procesos Licitatorios

Antecedentes

Entre el año 1997 y septiembre de 2010, la Junaeb utilizaba para la evaluación de las ofertas un modelo matemático de optimización de programación lineal entera, el cual era operado por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

Luego, la Junaeb mediante la modalidad de trato directo, suscribió un contrato con la Universidad de Santiago de Chile (Usach)⁶ por un valor de \$105.000.000, conviniendo con la Universidad el estudio, diseño, construcción, puesta en marcha y supervisión de un “Modelo científico de solución” para el proceso de evaluación de las ofertas presentadas en el marco del PAE/PAP. El objeto del contrato, no era sólo diseñar un producto estratégico que lograra obtener los resultados óptimos de la licitación, sino que, también, transferir las competencias a los propios funcionarios de la Junaeb, para que sean autosuficientes en el proceso de adjudicación y evaluación de distintos escenarios, optimizando los recursos del Fisco⁷,

⁶ El contrato suscrito con la USACH mediante la modalidad de trato directo, fue autorizado por la Resolución Exenta N° 2.363, de 9 de diciembre de 2014, modificada por la resolución exenta N° 2.521, de 31 de igual mes y año, ambas de la Junaeb, estableciéndose al efecto un valor de \$ 105.000.000.

⁷ Entre otros procesos licitatorios, la USACH procesó el correspondiente a la propuesta ID N° 85-10-LP14, la cual fue adjudicada al consorcio Merquén SpA, la cual veremos más adelante.

por lo que se dispuso en el contrato que la USACH entregara un sistema evaluativo, que permitiera este análisis en forma autónoma.

Se dispuso también en el contrato que, se ejecutaría el cumplimiento de las obligaciones en cinco hitos⁸ y dentro de plazos establecidos previamente en el contrato. El precio fijado, \$105.000.000, se efectuaría en 5 cuotas previa recepción de cada uno de los productos señalados, previéndose también que la Junaeb durante 2014, no podía pagar más de \$89.250.000.

Denuncia

Al respecto, los denunciantes señalan que para las licitaciones relacionadas con el PAE, la Junaeb utilizaba un modelo matemático, proporcionado para la adjudicación de los contratos de provisión de raciones alimenticias, el cual permitía optimizar los recursos del Estado, entregaba transparencia y objetividad entre los abastecedores y garantizaba que las empresas adjudicadas solventaran la operatividad del servicio de alimentación, sin embargo, éste modelo según los denunciantes, no estaría siendo usado por la Junaeb.

Por otra parte, la Contraloría efectuó un examen de cuentas a los pagos estipulados en el contrato entre la Junaeb y la Usach.

Conclusiones de la Contraloría

De la fiscalización efectuada por la Contraloría se concluye lo siguiente:

Uso de modelo matemático. La Junaeb no ha dejado de utilizar un modelo matemático en el proceso de evaluación de las ofertas de las licitaciones convocadas por esa entidad, por cuanto, el originalmente utilizado correspondía a un servicio prestado por la Universidad de Chile, y luego por la USACH. Por lo tanto, la Contraloría desestima la denuncia.

En cuanto a la modalidad de contratación mediante trato directo y a la gestión del contrato con la USACH, el informe de la Contraloría concluye lo siguiente:

⁸ a) Estudio de procesos anteriores; b) diseño conceptual de un modelo de optimización; c) análisis económico de las ofertas del proceso de licitación; d) aplicación del modelo de optimización dentro del proceso de licitación para el año 2014; e) entrega y capacitación en el uso de la herramienta computacional.

Contratación mediante trato directo. Si bien el servicio contratado a la USACH, pueda estimarse de carácter estratégico para Junaeb, ello no permite justificar la razón de acudir al trato directo, fundado en la consideración especial de las facultades de ese proveedor en relación a otros, más aún si dicho servicio ya había sido contratado a otro proveedor –Universidad de Chile–. Por esta razón es que la Contraloría mantiene las observaciones al respecto, esto es que esta modalidad de contratación directa sólo debe concurrir cuando la ley o reglamento lo contemplan, y considerando siempre que es una modalidad excepcional de contratación. Al respecto, Junaeb debe en un plazo de 60 días hábiles remitir el documento que instruya acerca de este procedimiento, tal como se comprometió.

Ejecución del Contrato con la USACH: De la revisión de los antecedentes, la Contraloría concluyó lo siguiente:

- La Junaeb le solicitó a la USACH la emisión de la facturas sin haberse cumplido el hito establecido en el contrato para el cobro de parte del precio. Respecto a esto el incumplimiento de la recepción de facturas e informes, la Junaeb debe ajustarse estrictamente a lo establecido en los contratos.
- La Junaeb no cobra las multas correspondientes por el cumplimiento extemporáneo de los hitos del contrato (\$7.187.305). Sobre la entrega de los informes y multas asociadas, la Contraloría señala que la Junaeb deberá dar cumplimiento a las condiciones convenidas que se dispongan sobre esta materia en futuros convenios, lo cual será verificado en una futura auditoría.
- El software que contenía el ya referido modelo matemático, fue entregado oportunamente por la Usach a Junaeb, sin embargo a la fecha del Informe presentaba errores.
- Junaeb demora en el pago de las facturas a Usach aduciendo la necesidad de mayor tiempo de análisis para los informes que respaldaban las referidas facturas. Respecto a la demora de los pagos a la Usach, la Contraloría señala que la Junaeb debe dar cumplimiento a esta obligación en forma oportuna. Debe en todo caso enviar documento que instruye sobre la materia en el plazo de 60 días.

2. Requisitos que la Junaeb no ha exigido en los procesos de licitación investigados.

Denuncia

Los denunciantes señalaron sobre este punto que, se efectuaron cambios en las bases de licitación eliminando requisitos que permitían categorizar a las empresas adjudicatarias respecto de su capacidad financiera y operativa para cumplir con los contratos. Se exigía que no tuvieran obligaciones previsionales, laborales, multas o impuestos pendientes de cualquier tipo, como tampoco documentos protestados por falta de fondos, cuentas corrientes cerradas o sin aclarar, y que las firmas participantes no pudieran ser relacionadas o coligadas de modo de no adjudicar con dos empresas, una misma propuesta. Además, se señaló que se eliminó el Registro de Proveedores, lo que avalaba que las firmas ejecutaran los contratos adjudicados, en función de un ranking de rendimiento.

Conclusiones de la Contraloría

Sobre el particular, la Contraloría desestima lo denunciado por los Parlamentarios, en razón de los siguientes argumentos:

- La legislación establece como principios rectores de las propuestas públicas, el de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y el de igualdad ante las bases que rigen el contrato⁹.
- Numerosa jurisprudencia administrativa de Contraloría ratifica dichos principios y señala, a modo de ejemplo que en virtud del principio de libre concurrencia de los oferentes, no corresponde que en las licitaciones públicas convocadas por la Administración se requieran condiciones no previstas en la ley, que limiten la presentación de las propuestas de los interesados¹⁰.

⁹ Artículos 4° y 6°, de la Ley N° 19.886, por el cual se rigen los contratos que celebra la Administración del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, como es el caso de las contrataciones para la provisión de raciones alimenticias que efectúa la JUNAEB. Ley disponible en: <http://bcn.cl/1uqje> (consultado marzo, 2016).

¹⁰ Criterio contenido, entre otros, en los dictámenes N° 76.516 de 2012, 19.554 de 2013, y 89.046 de 2014.

- Sobre el Registro de Proveedores, la Contraloría le informó en numerosas oportunidades a la Junaeb que, de acuerdo con la normativa que regula las materias atinentes a contrataciones públicas de suministro de bienes y prestación de servicios, el único registro oficial de proveedores del Estado es aquel que compete a la Dirección de Compras y Contratación Pública.

3. Procesos de adjudicación de las Unidades Territoriales (UT) de Coquimbo, Valparaíso, la Araucanía, Magallanes, la Antártica Chilena y parte de la Región Metropolitana.

Los parlamentarios denunciantes, expusieron una serie de irregularidades acontecidas en el **proceso de licitación ID N° 85-10-LP14** para la contratación del servicio de suministro de raciones alimenticias para los beneficiarios de los PAE/PAP para los años 2015, 2016, 2017 y hasta febrero de 2018 de las regiones señaladas. Las irregularidades investigadas por la Contraloría en los procesos de licitación se enumeran y describen a continuación:

3.1 Situación Consorcio Merkén SpA

Denuncia

Los parlamentarios señalaron que en la región de Coquimbo el programa de alimentación escolar se adjudicó a tres empresas, una de ellas Merkén SpA. Esta empresa no habría cumplido con uno de los requisitos de admisibilidad señalados en las base de licitación, esto es la presentación del Certificado de iniciación de actividades, ya que una de sus empresas integrantes, Delibest Agencia en Chile, habría iniciado recién actividades ante el SII el día 11 de febrero de 2015.

Conclusiones de la Contraloría

La Contraloría formula observaciones respecto a que efectivamente se incumplió el requisito que exigía la presentación del certificado de iniciación de actividades, por lo que en futuros procesos concursales que convoque la Junaeb, se debe observar el cumplimiento de todos los requisitos de admisibilidad. Por su parte, la Junaeb informó a Contraloría que se había ordenado instruir un sumario administrativo. La Contraloría solicita que dicho sumario administrativo le sea remitido en el plazo de 15 días.

3.2 Empresas adjudicatarias con antecedentes financieros negativos

Denuncia

Los denunciantes señalaron que había empresas adjudicadas, tales como Sercomaule Ltda. y la firma Ibasa S.A., socia del Consorcio Merkén SpA, que registraban documentos impagos y protestos, lo que vulneraba el artículo 4° de la Ley N° 19.886 de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios¹¹, en cuanto este dispone que pueden contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas que acrediten su situación financiera.

Conclusiones de la Contraloría

La Contraloría señaló que, no es procedente establecer que un oferente pueda ser eliminado en caso de que presente documentos comerciales protestados o impagos, pues implica configurar inhabilidades no contempladas en el ordenamiento jurídico. Sugiere en todo caso que la Junaeb evalúe la incorporación de este aspecto en sus nuevos procesos licitatorios.

3.3 Sobre la concentración de raciones en empresas relacionadas

Denuncia

Los parlamentarios señalaron que la Junaeb, otorgó varias Unidades Territoriales (UT) a tres empresas relacionadas (Consorcio Merkén SpA; Aliservice S.A.; MBS S.A.), lo que ocasionó la concentración de 397.000 raciones diarias.

Conclusiones de la Contraloría

Al respecto, la Contraloría señaló que se encuentra impedida de evaluar los aspectos de mérito o conveniencia en la determinación de la cantidad de adjudicaciones que los proveedores pueden obtener de la Junaeb, de todas maneras hizo presente que las bases no contemplan restricción alguna al respecto.

¹¹ Ley disponible en: <http://bcn.cl/1uszd> (consultado marzo, 2016)

3.4 Participación de ex funcionario en Consorcio Merkén SpA.

Denuncia

Los parlamentarios denuncian la supuesta irregularidad cometida por el señor Marco Antonio Urbina König, quien se desempeñó hasta diciembre de 2014 en los cargos de Jefe de Control y Desarrollo de Proveedores del PAE y Jefe Nacional del PAE, en cuyo desempeño le habría correspondido calificar a las empresas concesionarias y participar en la confección de bases de licitación, quien luego asumió como Gerente de Operaciones del Consorcio Merken SpA, incurriendo en la incompatibilidad del artículo 56¹², inciso final, de la Ley N° 18.575.

Conclusiones de la Contraloría

La Contraloría señala que no se colige, de la Ley N° 15.720, que crea a la Junaeb¹³, que su naturaleza jurídica sea la de una institución fiscalizadora. Además estima que la Junaeb no puede excluir en las etapas de las ofertas a las empresas que hayan contratado a ex funcionarios. Sin perjuicio de lo anterior, continúa, si se encuentra evidencia sobre otro tipo de situaciones reñidas con las normas de probidad administrativa, como el uso de información privilegiada u otros hechos de naturaleza penal, debe efectuarse la denuncia pertinente¹⁴.

4. Procesos de adjudicación de las UT de las Regiones del Biobío y de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.

Con respecto a la adjudicación de las UT de las regiones antes dichas, la Contraloría investigó irregularidades asociadas al proceso de adjudicación, y posterior término de contrato de la Empresa Ferbas S.A, y a la modalidad de trato directo bajo la cual las empresas Hendaya y Verfrutti, se adjudicaron la provisión de las raciones alimentarias.

¹² Establece que son incompatibles las actividades de las ex autoridades o ex funcionarios de una institución fiscalizadora que impliquen una relación laboral con entidades del sector privado sujetas a la fiscalización de ese organismo, la que se mantendrá hasta seis meses después de haber expirado en funciones.

¹³ Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28281&buscar=15720> (Consultada marzo, 2016).

¹⁴ Al respecto cabe hacer presente que JUNAEB, el día 15 de septiembre de 2015 presentó en la Fiscalía Local de Ñuñoa, una denuncia contra el señor Urbina König argumentado que habría utilizado información privilegiada.

4.1 Antecedentes

El año 2012, la Junaeb mediante resolución N° 3.607 de 2012, adjudicó a la Empresa Ferbas S.A, las UT de las regiones de Biobío y Aysén para la provisión de 173.512 raciones alimenticias, y cuyo monto del contrato fue de \$63.838.141.787.

Entre diciembre de 2013 y enero de 2015 la Junaeb, recibió al menos cinco cartas de la empresa Ferbas S.A., donde le comunicaba su intención de modificar el contrato de provisión de raciones alimenticias respecto a una de las UT¹⁵, ya que argumentaba razones ajenas a su voluntad, que le impedían cumplir el contrato, tales como el hecho de que al presentar su oferta se encontraba vigente la Ley N° 19.853 que contemplaba un bono por la contratación de mano de obra en la región de Aysén, sin embargo esta ley había sido modificada por la Ley N° 20.655, la cual estableció que ese bono sólo sería aplicable en la región de Aysén en los casos en que las remuneraciones fueran superiores en 20% al salario mínimo mensual vigente, situación que significó un incremento en el precio de la mano de obra en la región. Además, argumentó que la inasistencia de los alumnos beneficiarios en la zona, disminuía la cantidad de raciones prestadas.

Posteriormente, la empresa Ferbas S.A. comienza a solicitar mediante diversas misivas, el termino anticipado del contrato, y finalmente el 30 de enero de 2015, la empresa notifica a Junaeb, que no prestará los servicios a partir de marzo de 2015. Así entonces, Junaeb mediante Resolución N° 226 de 6 de febrero de 2015, dispuso el término anticipado del contrato, por incumplimiento grave de las obligaciones contraídas, ordenando la ejecución de la garantía, consistente en un 5% del valor anual del contrato¹⁶.

Por otra parte, durante el año 2014, la Junaeb, con el objeto de proveer las raciones alimenticias de las UT que Ferbas S.A. quería dejar, realizó dos procesos licitatorios, sin embargo resultaron ambos fallidos:

- **Licitación ID N° 85-20-LP14**, la cual fue revocada. La Junaeb, de acuerdo a lo investigado por la Contraloría revocó la licitación ya que la Junaeb no detectó oportunamente que las bases de licitación presentaban inconsistencias.

¹⁵ UT 1101.

¹⁶ Debe tenerse presente, que la empresa Ferbas S.A. demandó el 2 de febrero de 2015 a la JUNAEB ante el 16° Juzgado Civil de Santiago por cumplimiento forzado de contrato e indemnización de perjuicios.

• **Licitación ID N° 85-30-LP14**, la que fue declarada desierta. Mediante Resolución N° 380 de 16 de septiembre de 2014 de la Junaeb, se aprobaron las bases administrativas para la licitación para las regiones del BíoBío y Aysén, para los años 2014 a febrero de 2017. Se presentaron 17 ofertas, respecto de las cuales sólo 3 fueron desestimadas por no alcanzar el puntaje técnico mínimo establecido. Posteriormente mediante Resolución N° 2.477 de 26 de diciembre de 2014 de la Junaeb, el proceso fue declarado desierto ya que las ofertas que obtuvieron los mayores puntajes superaron sustancialmente el presupuesto referencial ascendente a 16.791.496.000 ya que el monto total de la evaluación económica excedió el presupuesto disponible, existiendo una diferencia de \$6.710.692.156 que no contaba con financiamiento.

Luego de las licitaciones fallidas y de haber dispuesto el término anticipado del contrato con Ferbas S.A., la Junaeb realizó una convocatoria a 16 empresas, a través de correo electrónico, para adjudicar mediante la **modalidad de trato directo**, las raciones alimenticias de las UT dejadas por Ferbas S.A.

En dicha convocatoria por correo electrónico se les solicitó lo siguiente: que efectuaran propuestas que ratificaran la oferta técnica presentada anteriormente; que presentaran una nueva oferta económica que incluyera el costo del bono para las manipuladoras y que dieran precios para cada UT en forma individual y en combinaciones hasta tres. Junto con ello y mediante Resolución N° 356 de 2 de marzo de 2015 de la Junaeb, se autorizó el trato directo, y se señaló que efectuar un nuevo proceso licitatorio sería impracticable, ineficiente e inoportuno, dado los plazos que se requerían.

Así entonces, Junaeb autoriza la negociación directa con sólo dos empresas: las empresas Verfrutti S.A. (Resolución N° 96 de 24 de marzo de 2015) y Servicios Alimenticios Hendaya S.A. (Resolución N° 137 de 13 de abril de 2015), en los siguientes términos:

E mpresa	Unidad Territorial	Contrat o Monto anual \$	Racione s diarias estimadas
V erfrutti S.A.	809	8.080.68 5.000	58.568
H endaya S.A.	808 810 1101	17.353.1 39.172	126.442
T otal		25.433.8 24.172	185.010

Fuente: Res. 96 y 137 de 2015 de la Junaeb

Por su parte, Junaeb informa a la Subsecretaría de Educación, que los criterios técnicos por los cuales fueron adjudicadas las empresas Hendaya S.A. y Verfrutti S.A. obedecieron a la necesidad de contar en el menor tiempo posible con un nuevo proveedor que implementara el servicio de alimentación en las Unidades Técnicas que abandonaría Ferbas S.A., considerando el cumplimiento de exigencias nutricionales de acuerdo a los resultados obtenidos en la antedicha licitación, además de beneficios remuneracionales a las manipuladoras de alimentos; capacidad financiera y operativa, y nivel máximo de raciones a adjudicar. Por último, señala que los criterios económicos correspondieron a aquellos determinados por la comisión de selección, combinando las UT 808, 810 y 1101 y adjudicar a una sola empresa la UT 809, toda vez que resultaban más convenientes a los intereses del Servicio, criterio contrario al utilizado en la fallida licitación ID N° 85-30-LP14, donde las ofertas debían ser por cada UT.

4.2 Contrato con Ferbas S.A. Licitación ID N° 85-16-LP12.

Denuncia

Los denunciantes indicaron que esta empresa, en dos ocasiones, 23 de diciembre de 2013 y 14 de enero de 2014, a través de una carta dirigida a la Junaeb, solicitó poner término anticipado al contrato, invocando la causal de resciliación del contrato o mutuo acuerdo, e informando que prestaba sus servicios sólo hasta el 31 de julio de 2014. Sin embargo, señalan que Junaeb no adoptó las medidas administrativas para resolver esta situación y recién un (1) año después, efectuó el término anticipado de la convención. Por otra parte, señalaron que hubo un retraso del cobro de garantía de fiel cumplimiento del contrato, ya que con fecha 9 de abril de 2015, MAPFRE seguros mediante correo electrónico comunicó a funcionarios de la Junaeb, que se encontraba disponible la caución por término anticipado de contrato, cuyo monto ascendía a \$806.900.045. Sin embargo, este fue retirado 28 días después del aviso.

Conclusiones de la Contraloría

La Contraloría sobre el proceso de licitación y posterior término de contrato con respecto a la empresa Ferbas S.A. analiza lo siguiente:

Proceso de licitación: Respecto a la evaluación económica del proceso de licitación bajo el cual se adjudicó a Ferbas la provisión de raciones alimenticias, la Contraloría señaló que en la Resolución N° 3.607 de 2012 que adjudicó el contrato a

Ferbas S.A., no se encuentra los resultados de la evaluación económica hecha a las empresas participantes, lo cual transgrede los principios de transparencia (artículo 13 de la Ley N° 18.575). Por su parte, Junaeb, responde que ella fue efectuada (adjuntó una planilla Excel con los resultados), sin embargo, no se incluyó en la resolución, y que en adelante se emitirá un memorándum por parte del Coordinador de Contratos, que instruya que ello se efectúe.

Llamado a licitación existiendo un contrato vigente con la empresa Ferbas S.A.: Se desestimó esta denuncia, ya que de la indagación se concluyó que la realización de los precitados llamados a licitación, existiendo un contrato de servicios vigente con la empresa Ferbas S.A., considerando las continuas comunicaciones del proveedor expresando que no seguiría prestando el servicio contratado, resulta concordante con el cumplimiento del principio de continuidad, según lo dispone el inciso primero del artículo 3° de la citada ley N° 18.575, toda vez que a dichos órganos les corresponde atender las necesidades públicas en forma continua y permanentes, imponiéndoles el deber de ejecutar las acciones pertinentes tendientes a cumplir las funciones que les asigna el ordenamiento jurídico, entre las cuales, por cierto, se encuentra el de proveer las raciones alimenticias a los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar.

Retraso del cobro de garantía de fiel cumplimiento del contrato: Al respecto, la Junaeb deberá disponer oportunamente la cobranza de los dineros provenientes de garantías hechas efectivas, ya que de lo contrario dicha situación vulnera los principios de eficiencia, eficacia y control. De igual forma deberá remitir en el plazo de 60 días el documento mediante el cual se complemente el actual procedimiento de registro, custodia, devolución y cobro de las garantías de la Junaeb.

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

Denuncia

Los parlamentarios cuestionaron en primer lugar la modalidad de trato directo utilizada; la forma en que fue efectuada la convocatoria, esto es correo electrónico; el mayor valor que implicó la adjudicación en relación al presupuesto, esto es que la Junaeb pagará \$8.642.328.173 adicionales a los \$16.791.496.000, que tenía presupuestados gastar en la licitación ID N°85-30 LP14, que fue declarada desierta por falta de financiamiento; la forma en que se seleccionaran las empresas adjudicadas, esto es que de las 16 empresas invitadas a participar en el trato directo, sólo se evaluaron Hendaya S.A., Verfrutti S.A. y Coan Chile Limitada., y por último respecto a

la publicación y toma de razón del contrato, los parlamentarios denuncian la falta de publicación de antecedentes de los tratos directos y la supuesta inobservancia del trámite de toma de razón de los contratos involucrados por parte de la Contraloría.

Conclusiones de la Contraloría

La Contraloría analiza las siguientes situaciones respecto a estos contratos:

Causal de la contratación directa: El argumento dado por la Junaeb al respecto para realizar esta modalidad de contrato, fue emergencia, urgencia o imprevisto¹⁷, por cuanto una licitación pública o privada impediría dar servicio de alimentación oportuno.

La Contraloría, por su parte, justificó tal medida dado los plazos con los que contaba la Junaeb para entregar el servicio de raciones alimenticias al inicio del año escolar 2015, y señaló que se ajustaba a derecho.

Convocatoria: Respecto al cuestionamiento que se hizo sobre efectuar el llamado a través de correo electrónico y los demás errores aducidos por los denunciantes, la Contraloría estimó que no hay vulneración al respecto, ya que la Ley N° 19.886 y su reglamento no establecen los medios a través de los cuales se debe invitar a participar en una contratación directa, como tampoco los plazos para recepcionar las respuestas.

Mayor valor en relación al presupuesto año 2014: Esto obedeció a que en esa oportunidad la Junaeb no contó con el presupuesto necesario para tal contratación.

Selección de las ofertas: Con respecto a la selección de ofertas, esto es que, de las 16 empresas invitadas a participar en el trato directo, sólo se evaluaron Hendaya S.A., Verfrutti S.A. y Coan Chile Limitada, Contraloría hace presente a Junaeb lo siguiente:

- Que no se encontró evidencia de la evaluación efectuada a la Carta Gantt que da cuenta de la factibilidad de instalación inmediata para operar en las respectivas UT.
- Que los puntajes obtenidos por Hendaya S.A., Verfrutti S.A. y Coan Chile Limitada no están dentro de los mejores resultados logrados por las

¹⁷ Causal establecida en el artículo 8 letra c) de la Ley N° 19.886.

empresas participantes en el proceso de licitación. Se señala que al proceso licitatorio se invitaron a participar a 16 empresas.

- Que no se aprecia cual fue la conveniencia para el Servicio de adjudicar a dichas empresas, toda vez que se pagó un mayor valor ascendente a \$1.931.636.016, en relación a la oferta más económica del proceso declarado desierto.

- La evaluación consideró una serie de escenarios (12) que sólo consideraban a Hendaya S.A., Verfrutti S.A. y Coan Chile Limitada para la adjudicación de las UT 808, 810 y 811 a una sola de ellas, sin embargo, dichos escenarios evidencian que la combinación adjudicada era \$831.742.400 más gravosa para el Servicio que la otra combinación que cumplía con el requisito de distribución.

- Del análisis de las planillas electrónicas que registraron las ofertas económicas presentadas y su valorización se determinó que existían otras empresas que cumplían con los requisitos, pero que fueron igualmente excluidas de la evaluación de escenarios.

- Que la empresa Hendaya S.A. no habría cumplido con uno de los requerimientos establecidos por la contratación directa al no incluir en su Carta Ganntt, conforme correo electrónico de la empresa de fecha 9 de febrero de 2015, la factibilidad de operar con colaciones frías.

- Lo anterior, transgrede, a juicio de la Contraloría, los principios de transparencia, eficiencia, eficacia y responsabilidad, y el deber de las autoridades de velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos, y por el debido cumplimiento de la función pública.

Finalmente, Junaeb responde a los planteamientos de Contraloría señalando:

- Que no es posible asimilar la situación ocurrida en la licitación ID N° 85-30-LP14 y el proceso de trato directo, pues las posibilidades de combinación de ofertas del proceso licitatorio son diferentes y de más amplio espectro, permitiendo combinaciones con escenarios más convenientes, a diferencia del trato directo, que solo se refiere a 4 UT de distintas características y respecto de las cuales se buscó la solución más conveniente.

- Que Hendaya S.A. fue seleccionada debido a que conjugó todos los criterios de evaluación, por cuanto de las 5 empresas que presentaron ofertas, 3 de ellas no garantizaban el inicio de la entrega del servicio.

- Sobre Verfrutti S.A., informa que no se tuvieron a la vista los antecedentes en base a los cuales se estableció su selección.

- Que tampoco tiene información sobre el proceso de selección de las 3 empresas, toda vez que una “comisión de selección” determinó la combinación de ofertas adjudicada, y que luego fue el Departamento de Alimentación Escolar el que realizó la evaluación económica de las 11 ofertas de las empresas.

- Sobre la elección de la alternativa más cara de las combinaciones posibles y que importaron un mayor valor de \$ 1.931.636.016, se explicaría por el mejor puntaje obtenido por la empresa Verfrutti S.A. respecto de Coan Chile Limitada en lo referido a las condiciones remuneracionales del personal manipulador.

- Hace presente que la invitación a las empresas Consorcio Bio Orgánico, Consorcio Río Baker, Santa Cecilia y Las Dalias Alimentación S.A. fue un error, toda vez que éstas no tenían contrato vigente para el programa PAE/PAP, lo que determinó el supuesto de que tales firmas no cumplían con los criterios de factibilidad de instalación inmediata en las unidades territoriales en el plazo requerido, esto es 11 días hábiles, ni de capacidad operativa.

La Contraloría, finalmente mantiene las observaciones hechas, ya que los antecedentes aportados por Junaeb no son suficientes para sustentar la decisión de seleccionar a las empresas que finalmente fueron beneficiadas de trato directo.

Información publicada en el portal Mercado Público: por último, la Contraloría desestimó la denuncia ya que las resoluciones N° 596 y 137, de fechas 24 y 26 de marzo de 2015, respectivamente, que resuelven la contratación de las empresas Verfrutti S.A. y Hendaya S.A., fueron publicadas en el portal Mercado Público y debidamente tramitadas ante la Contraloría, sólo observó que hubo un retraso en la publicación, sin embargo ésta fue solucionada por Junaeb.

5. Supervisión por parte de la Junaeb de los servicios prestados por las empresas concesionarias del servicio de alimentación.

Denuncia

Los denunciantes señalan que tanto los procesos de adjudicación por medio de licitación suscrito con el Consorcio Merkén SpA, como respecto del contrato adjudicado mediante trato directo, con la empresa Verfrutti S.A., han tenido graves deficiencias en el abastecimiento de alimentos, dejando a niños sin su alimentación completa.

Conclusiones de la Contraloría

Como resultado de la investigación en esta materia, la Contraloría constató lo siguiente:

Supervisión de Unidades Regionales: Según indagaciones de Contraloría, las direcciones regionales de Junaeb han notificado a las empresas concesionarias de sus incumplimientos, sin embargo no se ha efectuado el análisis de las soluciones presentadas por ellas, lo que impide determinar si tales proveedores han corregido las deficiencias detectadas en las variables C1 y C6, por lo que no se han aplicado las eventuales sanciones y/o multas por las inobservancias detectadas¹⁸. Esto incumple las disposiciones establecidas en las bases de la licitación y en los contratos celebrados por trato directo, referente a las multas y sanciones asociadas al incumplimiento. La Junaeb acoge la observación de la Contraloría.

Consolidación de la información por parte del Nivel Central de Junaeb: Los datos de las unidades regionales, a través de planillas Excel, son efectivamente consolidados por la Unidad de Supervisión del Departamento de Alimentación Escolar del nivel central de la Junaeb, también por medio de una planilla.

Sin embargo, respecto a la licitación de la empresa Merkén SpA, la Contraloría advierte la existencia de 19.124 desconformidades u observaciones sobre diversos aspectos (cumplimiento de la minuta; abastecimiento y almacenamiento de materias primas y productos y combustible). Asimismo, que respecto a acuerdos con la empresa Hendaya y Verfrutti, la Unidad de Supervisión no había recabado la información.

Con lo anterior, la Contraloría observa que Junaeb vulnera los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia y control. Junaeb en su respuesta acoge esta observación.

Sistema de Gestión del Programa de Alimentación Escolar (SIGPAE): Se constató que desde fines del año 2014 se han efectuado solicitudes relacionadas con el SIGPAE, los cuales no han sido satisfechos, lo que ha hecho que la supervisión de las contrataciones de las licitaciones y de los tratos directos analizados mantenga demoras considerables en las acciones de prevención.

¹⁸ El numeral 7 del Título XXXI “Del término anticipado del contrato” de las respectivas bases establece que si el monto total de las multas aplicadas al proveedor excede el 8% del valor total del contrato, la JUNAEB podrá poner término anticipado al mismo.

La Contraloría señala que esta tardanza, infringe los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia y control. Además, el hecho de que los datos estén siendo procesados a través de planillas Excel genera un riesgo de error en la manipulación de los datos.

La Junaeb acoge la observación y plantea la reestructuración del Departamento de Informática, y que la nueva jefatura de ese departamento ha comprometido la puesta en marcha del sistema para diciembre de 2015.

Causales de aplicación de Procedimiento Sancionatorio especial: En las bases de la licitación con Merkén SpA, se establecen causales de aplicación de un procedimiento sancionatorio especial, cuando se incumple gravemente las obligaciones del contrato¹⁹.

En relación a esto, la Contraloría determinó que la Junaeb no ha elaborado el reporte mensual de desempeño de cada prestador por UT a nivel de establecimiento educacional, lo que no permite determinar si se configuran o no las causales de aplicación del procedimiento sancionatorio especial, situación que contraviene el principio de estricta sujeción a las bases, contemplado en el artículo 10 de la ley N° 19.886.

La Junaeb reconoce la observación y reitera que el Departamento de Alimentación Escolar establecerá un procedimiento de revisión manual de las actas de supervisión.

¹⁹ Puede darse dos situaciones:

- a) Que el prestador exhiba durante un periodo de 3 meses consecutivos, en una o más UT, un nivel de incumplimiento gravísimo y crítico, entre el 25% y el 34%, en al menos el 5% de los establecimientos educacionales pertenecientes a la UT. Las UT que tengan menos de 10 planteles estudiantiles, bastará con que el indicador de tales faltas se verifique solo en uno de éstos. En este caso, la Junaeb podrá modificar el convenio de ese prestador, retirando la UT donde se verificó el nivel de infracción, y si se reitera se podrá poner término anticipado al contrato;
- b) Que el prestador exhiba durante un período de 3 meses consecutivos, en una o más UT, un nivel de inobservancia igual o superior al 35% respecto de incumplimientos gravísimos y críticos, lo que deberá registrarse en al menos el 5% de los establecimientos educacionales pertenecientes a la UT. En el caso que la UT tenga menos de 10 planteles, bastará que se verifique solo en uno de ellos. En este caso, la Junaeb podrá por resolución fundada poner término anticipado al contrato.

6. Pago de bonos a manipuladoras de alimentos

Denuncia

Señalan los denunciantes que en la última licitación PAE del año 2015 (licitación con Merkén SpA y con Hendaya S.A. y Verfrutti S.A.), se considera la entrega de un bono de \$67.500 al personal manipulador de alimentos –28.000 trabajadores aproximadamente–, que para un tercio de ellos será imponible y para los otros dos tercios será líquido. Esta situación provocaría disparidad de ingresos para un mismo segmento de trabajadores. En ambos procesos, la empresa concesionaria debía entregar al personal un bono mensual denominado manipuladora de alimentos PEA/PAP, por un monto entre \$67.500 y \$95.000, el cual debía ser definido por el prestador. A su vez, manifiestan que en este beneficio no se consideró el pago de los costos asociados como, por ejemplo, seguro 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, que la Junaeb y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) no consideraron.

Conclusiones de la Contraloría

Pago bonos manipuladoras de alimentos: Sobre el particular, la Contraloría luego de un detallado análisis de las normas jurídicas que rigen los procesos antedichos, señala que el pago de dichos bonos, sea líquido o imponible, se ajusta a la normativa vigente.

Otros costos asociados al pago: Al respecto, la Contraloría no se pronuncia sobre esta denuncia, toda vez que no le compete emitir opinión sobre el supuesto gasto relacionado con los eventuales despidos de trabajadores o sobre las remuneraciones de personas que prestan servicios a entidades privadas, además que los recurrentes se refieren a una situación potencial e incierta.

Pronunciamiento de la Dirección del Trabajo: Sin perjuicio de reiterar que la Contraloría que no es competente para analizar ni pronunciarse sobre actos emanados de la Dirección del Trabajo, efectúa un resumen del pronunciamiento de dicho Servicio, señalando lo siguiente:

- La Dirección del Trabajo, mediante Oficio Ordinario N° 1.393 de 2015, aclara las obligaciones legales para las empresas concesionarias sobre

el referido bono, lo que sólo afectaría a aquellas manipuladoras de alimentos de las propuestas públicas ID N° 85-35-LP11 e ID N° 85-16-LP12, pero no al proceso ID N° 85-35-LP14, como manifiestan los parlamentarios.

- Respecto al proceso concursal ID N° 85-10-LP14, fueron sus bases las que contemplaron la exigencia de un bono para las trabajadoras manipuladoras de alimentos PAE/PAP, definido como una remuneración mensual y respecto del cual los participantes debían ofertar un mínimo equivalente a \$ 67.500 mensuales.

7. Otras materias. Eventual conflicto de intereses de ex funcionario de la Junaeb.

Antecedentes

De oficio, la Contraloría hace presente el eventual conflicto de intereses que se originaría en relación al señor Sebastián Andrés Pérez Torrejón, quien se desempeñó como Jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica de la Junaeb, durante el período que se desarrolló el proceso concursal ID N° 85-10-LP14, recibió durante los años 2013 y 2014 honorarios de la sociedad “Conserva Pentzke S.A.”, la cual tiene como empresa filial a Comercial de Alimentos S.A., Alicopsa S.A. Esta situación vulneraría lo dispuesto en el artículo 62, N° 6, de la Ley N° 18.575, especialmente el principio de probidad administrativa.

Conclusiones de la Contraloría

La Contraloría efectúa un análisis jurídico de la relación entre las empresas citadas, Conserva Pentzke S.A. y Comercial de Alimentos S.A. (Alicopsa S.A.), concluyendo que ésta es dueña del 10,58% del capital accionario de la primera, y que el representante legal de ambas empresas es la misma persona, Alberto Pentzke Muñoz.

Además, verificó que el señor Pérez Torrejón participó en la evaluación técnica de las propuestas y visó los actos administrativos aprobatorios de la evaluación económica de las mismas, existiendo en la propuesta respectiva antecedentes que daban cuenta que Alicopsa S.A. estaba representada legalmente por el señor Alberto Pentzke Muñoz, a su vez, presidente y administrador de la aludida Conserva Pentzke S.A. Asimismo, el ex funcionario participó en la elaboración del acto administrativo que aprueba el contrato con la empresa adjudicataria Alicopsa S.A.,

antecedente en el que precisamente consta el nombre de su representante legal, lo que debió ser advertido por el señor Pérez Torrejón.

Independientemente, del proceso disciplinario que Junaeb emprendió frente a estos hechos, la Contraloría señala que Junaeb deberá reforzar las instrucciones sobre las inhabilidades y el deber de abstención, con el objeto de evitar que participen de las decisiones institucionales o sus actos preparatorios funcionarios que puedan verse afectados por eventuales conflictos de interés.

8. Conclusiones finales de la Contraloría

Producto de la investigación efectuada, la Contraloría resuelve lo siguiente:

1. Desestimar las siguientes denuncias:

- a) La denuncia de no utilización de un modelo matemático por parte de la Junaeb.
- b) La referida a los requisitos que actualmente no exigiría la Junaeb.
- c) Lo relativo al llamado a licitación, existiendo un contrato vigente con la empresa Ferbas S.A.
- d) Lo relativo al pago de bono a las manipuladoras de alimentos.
- e) Respecto a la denuncia sobre incompatibilidad de que una ex jefatura de la Junaeb actualmente sea Gerente de Operaciones de una de las empresas concesionarias del servicio de alimentación, señala que no se puede excluir en las etapas de la presentación de ofertas, a empresas por este motivo. Esto sin perjuicio de que puede haber situaciones como el uso de información privilegiada u otros hechos penales, cuya indagatoria corresponde al Ministerio Público, lo que a la fecha del informe no constaba.

2. Declararse incompetente en las siguientes materias:

- a) Materias relativas a la concentración de raciones en empresas relacionadas.
- b) Costos asociados a los pagos del personal manipulador de alimentos y el contenido del pronunciamiento de la Dirección del Trabajo.

3. Ordenar a Junaeb, instruir un proceso sumarial, para investigar las eventuales responsabilidades administrativas respecto de los funcionarios involucrados en los siguientes hechos:

- a) Licitación ID N°85-20-LP14 que fue revocada;
- b) Selección de las ofertas para las contrataciones bajo la modalidad de trato directo de las empresas Hendaya S.A. y Verfrutti S.A;
- c) Faltas en la evaluación –por parte de las Direcciones Regionales— de las soluciones presentadas por los proveedores para corregir las deficiencias detectadas, lo que ha impedido, eventuales aplicaciones de sanciones.
- d) Faltas en la consolidación –por parte del nivel central de la Junaeb— de la información de supervisión de las empresas concesionadas proporcionada por las Direcciones Regionales;
- e) Solicitudes no resueltas por el Sistema de gestión del programa de alimentación escolar (SIGPAE);
- f) Causales de aplicación del Procedimiento sancionatorio especial.

Además en dicho proceso sumarial, deberá incluirse la determinación de posibles responsabilidades administrativas respecto de las situaciones que Junaeb ordenó un sumario administrativo sobre la admisibilidad del Consorcio Merkén S.A., y eventual conflicto de intereses de ex funcionarios de la Junaeb. La Junaeb deberá remitir en el plazo de 15 días el expediente original del sumario administrativo.

4. Mantener las siguientes observaciones:

- a) La Junaeb debe acreditar en el plazo de 60 días hábiles, desde la recepción del informe, que el proceso de supervisión de licitación ID N° 85-10-LP14 (licitación Merkén SpA) y de los tratos directos con Hendaya S.A. y Verfrutti S.A. se encuentre en el SIGPAE.
- b) La modalidad de contratación de trato directo sólo debe concurrir cuando la ley o reglamento lo contemplan, y considerando siempre que es una modalidad excepcional de contratación. La Junaeb debe en el plazo de 60 días hábiles remitir el documento que instruya acerca de este procedimiento.
- c) Respecto al incumplimiento de la recepción de facturas e informes, la Junaeb debe ajustarse estrictamente a lo establecido en los contratos.
- d) Sobre la entrega de los informes y multas asociadas, la Junaeb deberá dar cumplimiento a las condiciones convenidas que se dispongan sobre esta materia en futuros convenios, lo cual será verificado en una futura auditoría.

e) En relación con la entrega de los informes y multas asociadas al contrato con la USACH, la Junaeb debe remitir los antecedentes que sustenten el pago de las multas por parte de la Universidad, en el plazo de 60 días hábiles, contados desde la recepción del informe.

f) En esta materia, respecto a la demora de los pagos a la USACH, la Junaeb debe dar cumplimiento a esta obligación en forma oportuna. Debe enviar documento, en el plazo de 60 días, donde instruye esto.

g) En relación con la admisibilidad del Consorcio Merkén SpA., sin perjuicio del sumario, la Junaeb deberá verificar que en futuros procesos licitatorios los oferentes cumplan con todo los requisitos de admisibilidad.

h) Acerca de las empresas adjudicatarias con antecedentes negativos, la Junaeb deberá evaluar en nuevas licitaciones incorporar este antecedente, para ser considerado en la etapa de admisibilidad.

i) Respecto al resultado de la evaluación económica del contrato con Ferbas S.A., la Junaeb deberá incluir en la resolución de adjudicación de los futuros procesos licitatorios, el resultado de la evaluación económica de las ofertas, aspecto que será revisado en una nueva fiscalización. La entidad deberá remitir en un plazo de 60 días, el documento donde se instruye esto.

j) Acerca de la licitación ID N° 85-20-LP14, que fue revocada, sin perjuicio del sumario, la Junaeb deberá supervisar, de manera oportuna, la correcta formulación de los pliegos de condiciones de los futuros procesos licitatorios que convoque, para detectar los eventuales errores y/o inconsistencias que pudiesen ocurrir.

k) Sobre el retraso en el cobro de garantía de fiel cumplimiento del contrato, la Junaeb deberá disponer oportunamente la cobranza de estos documentos y remitir en el plazo de 60 días, el documento mediante el cual se complemente esta información.

l) Respecto a la selección de las ofertas, sin perjuicio del sumario administrativo que se instruirá, la Junaeb debe acatar los criterios de selección definidos y adoptar las medidas que le permitan contar con los antecedentes que fundamenten los motivos, por los que se eligió a un determinado proveedor en las contrataciones, bajo la modalidad de trato directo. Tiene 60 días para remitir el documento que instruya esta medida.

m) Finalmente, respecto al eventual conflicto de intereses de ex funcionario de la Junaeb, la entidad debe reforzar las instrucciones sobre inhabilidades y deber de abstención de los funcionarios para evitar futuros conflictos de interés.

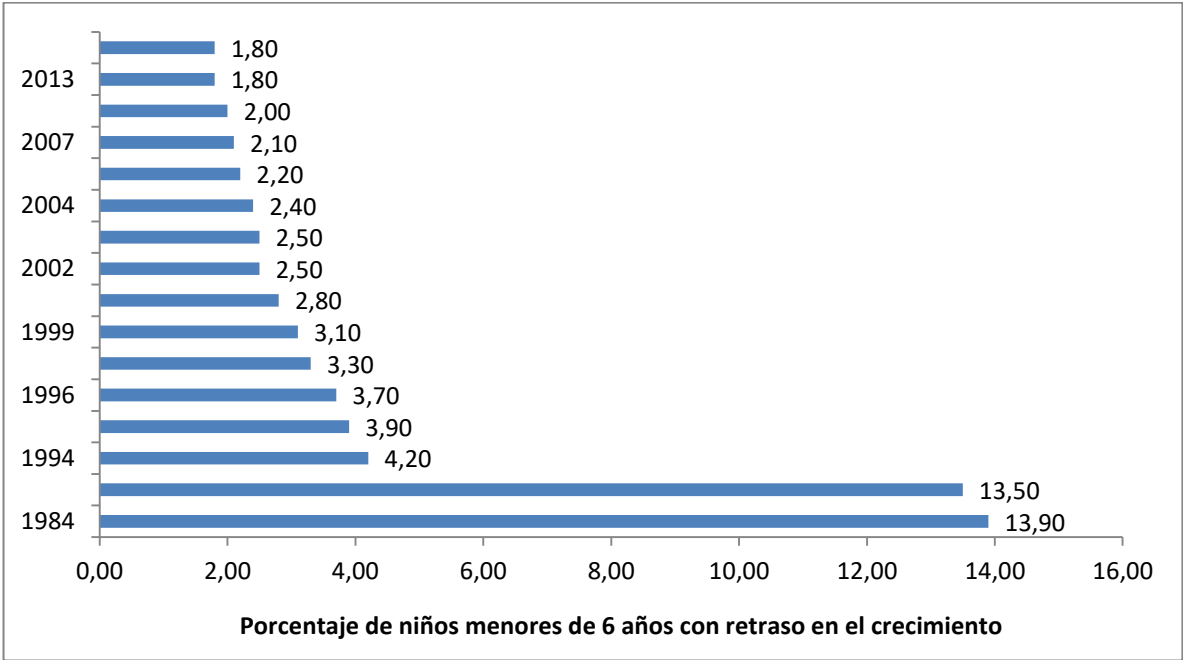
=====

I. OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) DE LA JUNAEB.

El objetivo actual del Programa de Alimentación Escolar de la Junaeb es contribuir a la permanencia y acceso al sistema educativo de estudiantes con alta vulnerabilidad a fin de asegurar la finalización de su ciclo escolar. El objetivo antes mencionado derivó de la evolución de las condiciones de salud de los niños y niñas en edad escolar, en las últimas décadas. En sus inicios en los años 60, el programa buscaba mitigar los altos índices de desnutrición en Chile, y de retraso en el crecimiento por mala nutrición²⁰, pero la evolución de estos índices en las últimas décadas, provocó que el objetivo derivará hacia el actual, es decir la permanencia y acceso al sistema escolar. Según datos de la Organización Mundial de la Salud, el porcentaje de niños y niñas con retraso en el crecimiento por mala nutrición disminuyó entre 1984 y 2013 de un 13,9% a un 1,8%.

²⁰ Evaluación de Impacto de los Programas de Alimentación de la JUNAEB, del Ministerio de Educación. Informe Final.
<http://www.senado.cl/site/presupuesto/2013/cumplimiento/Articulado%202013/ORD.N%C2%B0%201943%20EI%20Prog.%20Alimentos%20JUNAEB/02%20Informe%20Final.pdf>

Figura 1. Porcentaje de niños menores de 6 anos con retraso en el crecimiento por mala nutrición. 1984-2013. Chile.



Fuente. Organización Mundial de la Salud.

A su vez el porcentaje de niños y niñas con problemas de desnutrición descendió significativamente en las últimas décadas. Como se puede observar en el siguiente cuadro, en el periodo que transcurrió entre los años 1960 y 2000, el porcentaje de niños con problemas de desnutrición disminuyó de un 37% a un 2,9%²¹.

Tabla 1 Porcentaje de niños menores de 6 anos en estado de desnutrición

Año	Total	Leves	Moderados	Graves
1960	37,0	31,1	4,1	1,8
1970	19,3	15,8	2,5	1,0
1980	11,5	10,0	1,4	0,2
1990	8,0	7,7	0,2	0,1
2000	2,9	2,6	0,2	0,1

Fuente: Ministerio de Salud, Informe anual 2000.

Dado que el contexto de mala nutrición infantil fue mejorando en el tiempo, los objetivos del programa fueron derivando hacia apoyar tanto el acceso al sistema

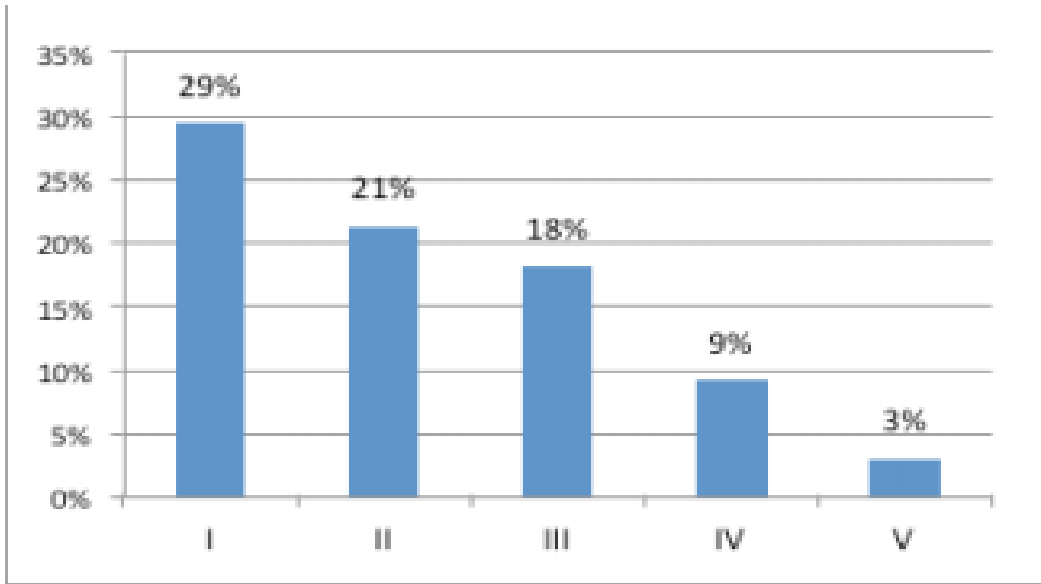
²¹ Ibidem

escolar como a la finalización del ciclo escolar básico de los estudiantes más vulnerables del país. De esta forma, el problema a resolver con la ejecución del PAE se consolida como, “los estudiantes en condición de vulnerabilidad no finalizan su ciclo educacional, por inasistencia, abandono o deserción del establecimiento educacional”.

En este contexto, se buscaba con el PAE dar un incentivo a las familias vulnerables para enviar a sus hijos a los establecimientos educacionales, toda vez que ahí se le brindaba una alimentación gratuita y de calidad (con un diseño nutricional adecuado). Así, el programa actuaba como un incentivo para las familias vulnerables, entregándoles indirectamente un subsidio, para que éstas enviaran a sus hijos a los establecimientos educacionales²².

Como se puede observar en la figura 2 la tasa de deserción es significativamente más alta en los quintiles de menores ingresos (29%, en comparación a las tasa de deserción de los quintiles de mayores ingresos).

Figura 2 Tasas de deserción por quintil de ingreso



Fuente. Realidad educativa en Chile: ¿Qué aprendemos de la Encuesta CASEN 2011?

A su vez, el objetivo actual se justifica desde un punto de vista constitucional, dado que la constitución garantiza el derecho a la educación para todos los niños y jóvenes en su artículo 19 numeral 10, estableciendo que la “educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar la educación escolar, y que actualmente no se encuentran asistiendo a ningún establecimiento educacional.

²² Ibidem

II. Cobertura del Programa de Alimentación Escolar

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) está destinado a los alumnos vulnerables de la educación preescolar, básica y media, matriculados en establecimientos que reciben subvención del Estado, es decir particulares subvencionados y municipales.

Los alumnos que estudian en colegios subvencionados por el Estado se dividen en tres categorías de prioridad según cuál sea su nivel de vulnerabilidad. La vulnerabilidad de los alumnos es calculada según la metodología del Sistema Nacional de Asignación con Equidad (**SINAE**). Esta es una metodología de Medición de la Condición de Vulnerabilidad, que se construye con insumos de diferentes fuentes de información de cada estudiante, y que llegan a Junaeb mediante Convenios interinstitucionales. Mediante esta metodología se construye un índice de vulnerabilidad, mediante el cual se identifican tres categorías de prioridad. Los alumnos se agrupan en las tres categorías si cumplen con los siguientes criterios.

a) Categoría primera prioridad

- Alumnos que según la ficha de protección social se encuentran en situación de extrema pobreza. Para ser calificados en situación de **extrema pobreza** deben obtener un puntaje menor o igual a 4.213 puntos en la Ficha de Protección Social.

Si el estudiante no cumple con el criterio anterior es calificado como primera prioridad si:

- Pertenece al programa Chile Solidario.
- Pertenece a la Red SENAME.
- Se encuentra en situación de Pobreza Rural.
- Se encuentra en situación de Indigencia Urbana

b) Categoría segunda prioridad

- Alumnos que según la ficha de protección social se encuentran en situación de **pobreza**. Para ser calificados en situación de pobreza deben obtener un puntaje entre 4.213 puntos y 8.500 puntos en la Ficha de Protección Social.

Si el estudiante no cumple con el criterio anterior es calificado como segunda prioridad si:

- Es un alumno del primer ciclo de enseñanza básica 1ero a 6to básico con bajo logro académico medido por un modelo predictivo que incorpora variables como resultado en SIMCE, escolaridad de la madre, sobre edad, retraso en el crecimiento, caries.
- Es un alumno de 6to a 4to medio con problemas de rendimiento académico o asistencia escolar, medido por un modelo basado en notas y asistencia.
- Es un alumno de 7mo a 3ero medio con alta probabilidad de deserción escolar, medido en base a un modelo que mide el riesgo utilizando como variables el embarazo, notas, asistencia, escolaridad de la madre.

c) Categoría tercera prioridad

- Alumnos que según la ficha de protección social se encuentran en situación de pobreza. Para ser calificados en situación de pobreza deben obtener un puntaje entre 4.213 puntos y 8.500 puntos en la Ficha de Protección Social, y no cumplen con ninguna de los criterios considerados en las categorías de prioridad 1 y 2.

Como se observa en la tabla 2 a continuación, el número de estudiantes en la actualidad clasificados en como de primera prioridad son 875.012; los clasificados en segunda prioridad son 130.152; mientras que los clasificados en tercera prioridad son 243.003.

Tabla 2. Número de estudiantes en el sector subvencionado por categoría de prioridad según índice IVE. (2016)

	Primera Prioridad	Segunda Prioridad	Tercera Prioridad	Total
Tarapacá	18.754	2.240	4.814	25.808
Antofagasta	23.563	3.474	7.004	34.041
Atacama	18.586	1.875	4.149	24.610
Coquimbo	39.500	7.007	13.797	60.304
Valparaíso	83.103	12.006	29.463	124.572
O'Higgins	47.272	9.264	13.644	70.180
Maule	61.638	10.434	16.889	88.961
Biobío	116.884	16.686	30.971	164.541
La Araucanía	64.284	8.478	14.750	87.512
Los Lagos	53.162	8.701	12.231	74.094
Aysén	7.008	812	1.343	9.163
Magallanes	5.763	927	1.849	8.539
Metropolitana	297.514	43.538	82.980	424.032
Los Ríos	23.524	3.467	5.619	32.610
Arica y Parinacota	14.457	1.243	3.500	19.200
Total	875.012	130.152	243.003	1.248.167

Fuente. Elaboración propia a partir de base de datos de prioridades 2016.

III. Beneficios

Los beneficios del Programa de Alimentación Escolar se diferencian por nivel educativo. Estos se pueden observar en la siguiente tabla, en la cual se puede distinguir que ciclos educativos más avanzados reciben una ingesta de caloría mayor, y que los alumnos vulnerables reciben una ingesta de caloría mayor, también.

Tabla 3.Beneficios del Programa de Alimentación Escolar.

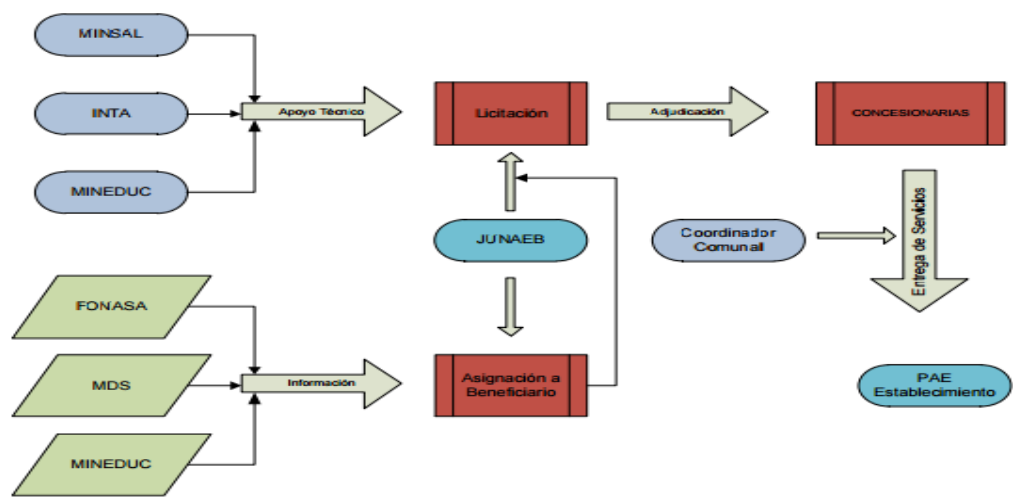
Nombre Componente	Enunciado	Producto Entregado
PAE Pre Kinder	Estudiantes de nivel pre Kinder beneficiarios del PAES, reciben raciones diarias de alimentación.	Entrega de una ración completa de 600 calorías, compuesta por desayuno u once ³ más el almuerzo, a estudiantes pre-escolares, pertenecientes a establecimientos educacionales de zonas urbanas y rurales y de alta vulnerabilidad.
PAE Kinder	Estudiantes de nivel Kinder beneficiarios del PAES, reciben raciones diarias de alimentación.	Entrega de una ración completa de 600 calorías, compuesta por desayuno u once más el almuerzo, a estudiantes pre-escolares, pertenecientes a establecimientos educacionales de zonas urbanas y rurales y de alta vulnerabilidad.
PAE Básica	Estudiantes de nivel enseñanza básica beneficiarios del PAES, reciben raciones diarias de alimentación.	Ración completa de 700 calorías compuesta por desayuno u once, más almuerzo, a alumnos pertenecientes a establecimientos educacionales con una mayor concentración de estudiantes vulnerables en su matrícula en sectores urbanos. Ración completa de 1000 calorías, compuesta por desayuno, más once y almuerzo, a alumnos pertenecientes a establecimientos educacionales de mayor vulnerabilidad en sectores rurales.
PAE Media	Estudiantes de nivel enseñanza media beneficiarios del PAES, reciben raciones diarias de alimentación.	Raciones completas de desayuno y almuerzo de 1000 calorías en sectores urbanos y rurales. Ración de desayuno de 350 calorías a alumnos provenientes de establecimientos educacionales de Educación Media de baja vulnerabilidad. Ración de almuerzo de 650 calorías a estudiantes pertenecientes a establecimientos educacionales de Educación Media de vulnerabilidad media.
PAE Adultos	Estudiantes adultos vulnerables de enseñanza vespertina de establecimientos del sistema subvencionado reciben raciones diarias de alimentación.	Servicio de Alimentación diaria de 350 calorías
PAE Vacaciones	Estudiantes menores de edad en condición de riesgo o vulnerabilidad reciben servicios de alimentación durante el período de vacaciones, dentro del marco de programas recreativos.	Servicio de Alimentación consistentes en refrigerio y almuerzo o, desayuno, almuerzo, once, cena y colación, dependiendo de las actividades desarrolladas.

Fuente: DIPRES

IV. Actores que participan del Programa de Alimentación Escolar

En primer lugar la administración, ejecución y parte de la fiscalización del programa recae en Junaeb. Sin embargo otras instituciones participan del programa en algunos puntos específicos. Los organismos y el rol que juegan en el programa de alimentación se pueden observar en la figura a continuación.

Figura 3. Relaciones entre las instituciones involucradas y Junaeb en el proceso de licitación y ejecución del PAE



Fuente. Informe de Evaluación de Impacto de Dipres.

Como muestra la figura el agente central es Junaeb, institución que administra la licitación de los servicios con las empresas concesionarias a través de los procedimientos de compra establecidos por el Estado de Chile. En aspectos técnicos de la licitación se apoya en otras instituciones (MINSAL, INTA). Paralelamente realiza la selección de beneficiarios dentro de la población potencial con el apoyo de información de instituciones como FONASA, MDS y MINEDUC. Luego, conocida la población objetivo a ser atendida, se entrega la asignación de raciones a las firmas concesionarias para que procedan a entregarlas en los establecimientos, con el apoyo de los coordinadores comunales. El proceso es fiscalizado por Junaeb mediante sus supervisores los encargados del PAE en dichos establecimientos.

En cuanto al apoyo técnico, el Ministerio de Salud y el Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA), participan en la elaboración y validación de los aspectos técnicos de las bases de licitación del Programa de Alimentación. Por una parte el Ministerio de Salud (MINSAL) realiza la validación de las normas técnicas aplicadas en el PAE, lo que involucra a todos los servicios que se entregan en el programa. El MINSAL valida también los requerimientos microbiológicos de las fichas técnicas de materias primas y productos alimenticios del Programa de Alimentación Escolar. Por otra parte el INTA apoya en la elaboración de las bases de licitación del PAE y en algunos proyectos de investigación conjuntos, que también que involucran a CORFO e INNOVA. Asimismo, INTA validó durante el año 2011 las fichas técnicas en los aspectos relativos a calidad nutricional, características físico-químicas y sensoriales.

En cuanto a la identificación de los beneficiarios del programa el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Servicio Nacional de Menores (SENAME), Ministerio de Desarrollo Social, además del Ministerio de Educación, entregan información respecto al entorno familiar de los potenciales beneficiarios, para el proceso de

selección de los estudiantes beneficiarios, y clasificar según las tres categorías de prioridades a la población potencial que puede acceder al Programa de Alimentación Escolar.

En la ejecución del servicio mismo se encuentran las empresas prestadoras que se han adjudicado las licitaciones para la entrega del servicio de alimentación del Programa en los Establecimientos Educacionales, las que generalmente reciben el nombre de “Empresas Concesionarias”. Estas deben entregar todo el servicio de alimentación bajo las especificaciones realizadas en los términos de referencia de la licitación que se adjudicaron, estando encargadas del contratar el personal que elabora las raciones y de su permanente capacitación.

También existe participación de Municipalidades (organismos municipales), en el caso de las comunas con mayor población, en donde existe una figura denominada “Coordinador Comunal PAE”, que es el encargado de vincular a los establecimientos con la Junaeb regional en la coordinación de las entregas de servicios.

v. El modelo de licitación de raciones alimentarias de Junaeb.

1. Unidades Territoriales.

Junaeb define 102 Unidades Territoriales a nivel nacional, a licitar. Las Unidades Territoriales son agrupaciones de comunas dentro de cada región. Por lo tanto puede existir más de una Unidad Territorial por región.

Para efectos del proceso de licitación, las unidades territoriales se dividen en tres macro zonas. Las Unidades Territoriales en cada macro zona se licitan cada tres años, intercaladamente, de tal manera que Junaeb realiza un proceso de licitación cada año. Las macro zonas definidas por Junaeb son las siguientes:

- Macro Zona 1: Regiones III, IV, VIII, IX, parte de la RM.
- Macro Zona 2: Regiones I, II, VII, X, XIV, XV, parte de la RM.
- Macro Zona 3: Regiones VI, V, XI, XII, parte de la RM.

Como se puede observar las macro zonas agrupan regiones adyacentes y alejadas geográficamente. El efecto de lo anterior es que se licitan, en un año, Unidades Territoriales de regiones cercanas a las licitadas el año anterior.

Las Unidades Territoriales por región, se presentan en la siguiente tabla.
Tabla 3. Número de Unidades Territoriales por región.

<i>Región</i>	<i>Macro Zonas</i>	<i>Unidades Territoriales a la fecha</i>
Atacama (III)	Macro zona 1	2
Coquimbo (IV)	Macro zona 1	3
Biobío (VIII)	Macro zona 1	10
La Araucanía (IX)	Macro zona 1	5
Metropolitana (XIII)	Macro zona 1	57
	Macro zona 2	
	Macro zona 3	
Tarapacá (I)	Macro zona 2	1
Antofagasta (II)	Macro zona 2	2
Maule (VII)	Macro zona 2	6
Los Lagos (X)	Macro zona 2	8
Los Ríos (XIV)	Macro zona 2	2
Arica y Parinacota (XV)	Macro zona 2	1
Libertador Bernardo O’Higgins VI	Macro zona 3	5
Valparaíso (V)	Macro zona 3	7
Aysén (XI)	Macro zona 3	1
Magallanes (XII)	Macro zona 3	1
Total		102

Fuente: Durán, G. et al. (2011)

3. Diseño para la Minimización de Costos.

El diseño de la licitación es flexible, en cuanto permite que la oferta de las empresas incluya todas las combinaciones posibles de Unidades Territoriales, con el fin de reflejar en el precio de la oferta, descuentos por economías de escala y economías de ámbito. Lo anterior, debido a que las economías de escala en la provisión de raciones alimentarias se producen por las rebajas en precio que pueden conseguir las empresas por la compra de volúmenes considerables de insumos (alimentos perecibles y no perecibles). En la medida que la empresa provea un mayor número de Unidades Territoriales, mayores serán los volúmenes de compra, aumentando su poder de negociación para conseguir mejores precios con los proveedores de alimentos. Por su parte, las economías de ámbito se generan por el uso de capacidad instalada (bodegas, transporte, administración) para la provisión de Unidades Territoriales que se encuentran geográficamente próximas (Olivares. M; Weintraub. G, Epstein. R; Yung. D; (2012)).

A su vez, el hecho que los procesos de licitación se hagan cada 3 años para un tercio de las Unidades Territoriales (un tercio por año) fomentaría la competencia y, a través de esta, se reducirían los precios de las ofertas. La lógica

detrás de este supuesto es que al agruparse las licitaciones de Unidades Territoriales en macro zonas de regiones distantes, los incumbentes en zonas adjudicadas en las licitaciones del año anterior, pueden aprovechar la capacidad instalada para ofrecer precios más bajos por Unidades Territoriales cercanas en licitación durante el año presente. Esto obligaría a las empresas que quieren ingresar al sistema a reducir sus precios de oferta para poder adjudicarse la licitación.

3. Diseño para evitar la concentración de mercado.

El mecanismo actual impone restricciones a la participación de mercado de las empresas para evitar la concentración en la provisión de raciones alimentarias. Estas restricciones son:

- a) Las empresas pueden adjudicarse un número máximo de Unidades Territoriales en cada proceso de licitación definido por las evaluaciones financieras que realiza Junaeb. Las Unidades Territoriales máximas se definen para cada empresa según sus condiciones financieras, en un rango que va de un mínimo de 1 a un máximo de 12.
- b) En todo momento, los contratos adjudicados a las empresas no pueden implicar una contratación mayor a un 16% de las raciones alimentarias en todas las Unidades Territoriales del país.
- c) Asimismo, se pueden establecer restricciones en cuanto al número de Unidades Territoriales totales a proveer en cada región.
- d) Un mínimo de 10 empresas deben participar necesariamente en cada proceso de licitación.

Combinado con las restricciones antes dicha, el hecho que las licitaciones se realicen cada tres años, intercaladamente para grupos de Unidades Territoriales (macro zonas), fomentaría la competencia entre las empresas incumbentes y aquellos que quieren entrar al sistema de provisión, diversificando la oferta. Esto tendería a reducir los precios, dado que los que actualmente proveen Unidades Territoriales pueden aprovechar la inversión en capacidad instalada, ofreciendo precios más bajos, para poder adjudicarse Unidades Territoriales cercanas. Las empresas que quieren entrar al sistema, deberán competir contra las ventajas en costos de las empresas incumbentes, lo que tendería a reducir los precios de oferta de las licitaciones (Olivares. M; Weintraub. G, Epstein. R; Yung. D; 2012).

4. Diseño para la evaluación ex ante de los servicios a prestar

4.1. Registro de Firmas y clasificación de firmas

El primer “paso” en el proceso de licitación ocurre cuando Junaeb llama a empresas para que presenten expresiones de interés. Con las empresas que expresan interés en participar se elabora un registro y son evaluadas según criterios de gestión, técnicos, legales y financieros.

La evaluación mide si las empresas cumplen con estándares mínimos para la provisión de los servicios de alimentación. Las que no pasan este primer filtro son eliminadas del registro.

Las empresas que cumplen con los estándares mínimos son clasificadas en 5 categorías definidas por el máximo de Unidades Territoriales (UT) que pueden servir, según su capacidad de operación y financiera. A su vez son evaluadas sus capacidades técnicas y de gestión, por lo cual las empresas reciben una calificación de desempeño general, que luego se utiliza como insumo para el modelo matemático de selección de ofertas

4.2. Definición de ofertas por parte de los oferentes

Luego que las empresas son clasificadas, los potenciales oferentes presentan sus ofertas en un sistema en línea. Cada oferta debe incluir un proyecto técnico para el servicio de raciones alimenticias y su precio. Las ofertas técnicas deben satisfacer, en primer lugar, los requisitos nutricionales establecidos por la Junaeb que se exponen en la Tabla N°2. En segundo lugar, la oferta debe definir una estructura de alimentos que permita satisfacer los requisitos nutricionales mencionados. En este aspecto, la oferta debe definir la frecuencia de ciertos alimentos y la variedad mínima requerida en las raciones alimentarias. A su vez, debe definir variables de la operación tales como insumos necesarios para satisfacer estándares mínimos de calidad; aspectos de higiene, el manejo de alimentos; y de las infraestructuras como mueblería, vajilla y equipamiento general.

Tabla 4. Requisitos nutricionales de las raciones alimentarias por nivel educativo.

Nivel Educativo	Universo de Beneficiarios	Calorías	Desayuno	Once	Desayuno u Once	Almuerzo
Preescolar Pre Kinder	Urbano, rural y de alta vulnerabilidad	600	-	-	200	400
Preescolar Kinder	Urbano, rural y de alta vulnerabilidad	600	-	-	200	400
Educación Básica	Urbano y de alta vulnerabilidad	700	-	-	250	450
	Rural y de alta vulnerabilidad	1.000	250	250	-	450
Educación Media	Rural y urbano de alta vulnerabilidad	1.000	250	250	-	450
	Rural y urbano de baja vulnerabilidad (desayuno de 350 calorías)	1.000	350	-	-	650
	Rural y urbano de media vulnerabilidad (almuerzo de 650 calorías)					

Fuente: Ministerio de Educación

4.3. Evaluación de ofertas

a) Evaluación Técnica

La evaluación técnica considera como el aspecto más relevante los mínimos técnicos nutricionales. Además de lo nutricional, consideran otros aspectos, como las condiciones de las remuneraciones de las manipuladoras. En este punto, se consideran los bonos por inicio de año escolar, fiestas patrias y navidad; bonos mensuales; bonos de producción y la manera en que se realizan las gratificaciones. Adicionalmente, se analizan la capacitación a manipuladoras, las pólizas de seguros, los sistemas de gestión, entre otros.

b) Evaluación Financiera

Para lograr la sustentabilidad en el tiempo y garantizar que los proveedores adjudicados presten en todo momento el servicio a los estudiantes, es indispensable incorporar una evaluación financiera. Esta evaluación tiene como objetivo definir la capacidad real que cada proveedor puede comprometer adecuadamente. La evaluación considera las raciones máximas declaradas por el oferente, y las raciones máximas calculadas por Junaeb, a partir de antecedentes financieros, y de los compromisos previos del oferente con la Junaeb.

d) Evaluación Económica

La evaluación económica, por su parte, evalúa el precio de la oferta. Entre las variables que se evalúan para estimar el precio de la oferta se encuentran la cantidad de unidades territoriales ofertadas, lo que incluye el número de estudiantes beneficiarios, la periodicidad de la entrega de raciones, la cantidad de raciones entre otros aspectos.

5. Posibles desventajas del diseño de licitación

a) Comportamiento estratégico de empresas.

Uno de los riesgos del diseño actual de licitación es que las empresas incluyan en sus ofertas Unidades Territoriales para las cuales no tienen ventajas por economías de escala o ámbito, pero por las cuales pueden cobrar un alto precio debido a los altos costos que implica su provisión. Esto es particularmente cierto en Unidades Territoriales ubicadas en zonas extremas, en las cuales la accesibilidad es difícil. En la presencia de este comportamiento estratégico, el diseño de la licitación

debería restringir la combinación de Unidades Territoriales a aquellas para las cuales la estructura de costos de la(s) empresa(s) represente importantes ventajas, ya sea por economías de escala, o por economías de ámbito.

A mayor ahondamiento cabe señalar que la distinción entre economías de escala y economías de ámbito, para la minimización de costos no es trivial para el diseño del modelo de licitación. El aprovechamiento de economías de ámbito requeriría de un diseño de licitación que restrinja la combinación de Unidades Territoriales a aquellas que se encuentren geográficamente cercanas. Por otra parte, el aprovechamiento de las economías de escala requeriría de un diseño que permita que las empresas tengan la mayor flexibilidad posible para combinar Unidades Territoriales en sus ofertas.

En relación a lo anterior, cabe destacar, que con el fin de obtener “unidades (territoriales) relativamente similares (en cada región), para así disminuir la brecha entre los territorios atractivos y los no atractivos para las empresas” el número de Unidades Territoriales disminuyó desde 136 UT a 102 UT, a partir de la licitación del año 2008. Esta disminución se debe a la integración de Unidades Territoriales “dentro” de las regiones IV, V, VI, VII, VIII, IX y X, y al “traspaso” de Unidades Territoriales hacia las nuevas regiones XV y XIV.

Según el estudio “Métodos Cuantitativos para una nueva configuración de las Unidades Territoriales en las Licitaciones de Junaeb”, publicado el año 2008 por la Revista Ingeniera de Sistemas, la nueva configuración de las Unidades Territoriales se basó en variables, tales como número de raciones a ofrecer, número de colegios, superficie del territorio y accesibilidad. La nueva configuración buscó que todos los colegios de una misma región tengan la posibilidad de obtener una alimentación de buena calidad, evitando que las empresas amarren a sus ofertas unidades atractivas y otras que no lo son, distorsionando el valor de las ofertas (Durán G., et al, 2011). No obstante, todavía se observan empresas que proveen raciones alimentarias en regiones que se encuentran distantes una de la otra. La Tabla N° 3 muestra la mayor distancia entre las capitales de las regiones a las cuales proveen raciones alimentarias las empresas en la actualidad.

Tabla 5. Mayor distancia regional en la provisión de raciones alimentarias por empresa.

Nombre de la Empresa	Regiones en las que opera la empresa	Mayor distancia entre capitales de regiones en las que opera la empresa (en kilómetros)
Alicopsa	V, RM	98,56
Aliservice	VII,IX,XIV	508,92
Coan	IV, VIII	433,63
Consorcio Lonquimay	RM	
Consorcio Merkén	IV,V	101,08
Covenfrut	RM	
Delibest	VII	
Departamental	VI,VIII	162,31
Dipalsa	VIII, IX	216,97
Distal	RM, VI,VII	237,46
FOJS	RM	
FOJS alimentos	RM	
Hendaya	RM,VIII, XIV,X, XI	1354,73
JMC alimentos	RM	
Las Dalias	RM	
Lira Food	RM,VIII	433,08
Loma Verde	RM	
Luis Concha	VIII	
Marchant Ibañez y Cía	RM	
MBS	II, IV,RM, VIII,XII	3.285,65
O´Higgins	RM	
Osiris	RM	
Patricia Moreira	RM	
Raciosil	V, RM	98,56
Remo	RM	
Salud y Vida	XV,I, II, RM, V,IX	2.265,81
Silva y Gómez	RM	
Soser	RM, VI,VII,VIII	1.487,73
Tekarera	V	
Verfrutti	VIII	

Fuente: Elaboración propia en base a presentación de la Ministra de Educación en Comisión.

Las empresas en promedio sirven a Unidades Territoriales en regiones, cuyas capitales se encuentran a una distancia máxima promedio de 821 kilómetros, sin embargo, se puede observar que existen empresas que operan en regiones a distancias considerables. Esto es particularmente cierto en los casos de la empresa MBS, y Salud y Vida, que sirven a Unidades Territoriales, cuyas capitales regionales se encuentran a más de 2.000 kilómetros de distancia. En el caso de MBS, la distancia máxima entre las regiones que sirve es de 3.285,65 kilómetros, mientras que en el caso de Salud y Vida es de 2.265,81 kilómetros.

Una de las conclusiones del estudio elaborado por Epstein et al (2002) “, es que el comportamiento estratégico de las empresas sería particularmente relevante en el caso de Unidades Territoriales muy aisladas. El estudio considera que es poco plausible que las empresas que ofertan por Unidades Territoriales en Zonas Aisladas combinadas con Unidades Territoriales geográficamente distantes de las anteriores, estén obteniendo descuentos por economías de escala o ámbito en sus ofertas. Dado lo anterior, el estudio, propone evaluar la prohibición de algunas combinaciones específicas en los procesos de licitación.

b) Concentración de mercado de empresas relacionadas.

Si bien el diseño de licitación establece restricciones para el porcentaje de raciones que puede proveer una empresa, no establece restricciones para el porcentaje de provisión de raciones alimentarias de empresas relacionadas.

La Contraloría General de la República recientemente presentó, en audiencia de la Comisión “Investigadora de eventuales irregularidades en Junaeb”, un cuadro basado en información de la Dirección Comercial (DICOM), en la que muestra el porcentaje de concentración de raciones alimentarias de empresas relacionadas. Según este análisis, las mayores concentraciones se observan en 6 empresas relacionadas que concentran el 26% de las raciones alimentarias ofertadas actualmente en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), mientras que 2 empresas relacionadas concentran el 10% de las raciones alimentarias a nivel nacional.

Tabla 6. Concentración de raciones alimentarias de empresas relacionadas.

Empresas relacionadas, proveedoras del PAE			
Empresas	Total Unidades Territoriales	Total Unidades Grupo	% Concentración
Servicios Alimenticios Hendaya	12	27	26%
Distribuidora de Productos Alimenticios S.A.	9		
Comercial de Alimentos S.A. Alicopsa	3		
Consorcio de Exportadores de Programas y Servicios de Alimentación S.A Lonquimay	2		
Conserva Osiris S.A.	1		
Compañía Alimentaria Nacional de Chile S.A.	6	10	10%
Soc. Administradora de Casinos y Servicios Aliservice S.A.	4		
Servicios de alimentación Alianza S.A.	4		
FOJS Alimentos Ltda	3	7	7%
Alimentación y Servicios Lirafood Ltda	4		
Servicios de Alimentación Loma Verde Ltda	3	3	3%
Consorcio Merkén SPA	2		
IB Alimentación S.A.	1	3	3%
Patricia Moreira Escobar	2		
Verfrutti S.A.	1	10	10%
Salud y Vida S.A.	10		
Raciosil Alimentos S.A.	7	7	7%
COAN Chile Ltda	4		
Servicio de Comida del Maule Ltda.	4	4	4%
Las Dalias Alimentación S.A.	4		
Soc Alimenticia Departamental Ltda	3	3	3%
Nutriplus Alimentación y Tecnología S.A.	3		
Silva Gomez y Compañía Ltda	2	2	2%
Soc. Alimenticia O'Higgins Ltda	2		
JMC Alimentos Ltda	2	2	2%
Sociedad de Servicios de Alimentación Ltda	2		
Luis Fernando Concha Benavides Alimentos EIRL	2	2	2%
Soc. Alimenticia Remo Unidas Ltda	1		
Agrícola Covenfrut Ltda	1	1	1%
Marchant Ibañez y Compañía Ltda	1		
Total	105	105	100%

Fuente: Presentación de la Contraloría General de la República en Comisión Investigadora.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DE DIPRES SOBRE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR (PAE)²³

Se presentan las principales conclusiones de la evaluación del Programa de Alimentación Escolar de la Junaeb encargada por la DIPRES a la empresa SCL Econometrics. De la evaluación se pueden destacar las conclusiones referidas a los siguientes aspectos:

- La gestión institucional del Programa de Alimentación que administra la Junaeb.
- El impacto de la aplicación del Programas de Alimentación Escolar sobre una serie de resultados, tanto intermedios (asistencia, repitencia y deserción escolar), como finales (resultados de aprendizaje y nutrición de los alumnos).
- El impacto redistributivo del beneficio que otorga el Programa de Alimentación Escolar.

A continuación se presentan las principales conclusiones de la evaluación hecha por SCL Econometrics.

1. Evaluación de la gestión del Programa de Alimentación Escolar.

Con respecto a la gestión del Programa de Alimentación Escolar, el estudio encuentra que:

- **Relación entre la Alimentación y los objetivos del programa:** La relación de causalidad entre los objetivos del programa (propósito y fin) y sus componentes (programas de alimentación), no es clara. Por una parte, es cuestionable el efecto que el PAE busca obtener sobre la retención y asistencia de los estudiantes, en especial considerando sus actuales niveles. Por otro lado, distintos estudios nacionales señalan que la alimentación no sería una variable en la determinación del rendimiento escolar, la retención y asistencia de los estudiantes chilenos; en todas estas variables, la clave parece ser el nivel socioeconómico y la condición de vulnerabilidad de los estudiantes.
- **Rol de la Junaeb en la implementación del Programa de Alimentación Escolar:** En el modelo de implementación del Programa de Alimentación Escolar, la Junaeb es responsable principalmente de la licitación de contratos de provisión de raciones alimentarias a empresas privadas de alimentos, que son los encargados de proveer y distribuir las raciones. En función de lo anterior, la Junaeb cumple el rol de administrar los contratos de licitación, de supervisar el servicio

²³ La información en este documento está basada en el estudio “Evaluación de impacto de los programa de alimentación de la JUNAEB, del Ministerio de Educación”. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/595/articles-116630_doc_pdf.pdf

proveído por las empresas privadas, y a otras tareas administrativas, funciones que quedan establecidas en el Manual de Operación de la Junaeb. En relación a lo anterior el estudio detecta que la Junaeb carece de un Sistema de Información que permita hacer un seguimiento de los principales indicadores de resultados definidos para el programa. Esto resulta de mayor importancia dado que el principal rol de la JUNAEB es el control de la gestión del programa.

- **Supervisión del Programa de Alimentación Escolar:** En relación a la supervisión del Programa de Alimentación Escolar, el estudio observa que esta facultad se ve limitada por la falta de personal. Al primer semestre del 2012, Junaeb contaba con menos de 70 supervisores a nivel nacional para los más de 9.000 establecimientos que reciben PAE, (una tasa de 1 supervisor cada 129 establecimientos) lo cual parece insuficiente si se quiere contar con una adecuada fiscalización periódica a los establecimientos. Lo anterior perjudica al cumplimiento de los objetivos del programa, dado que las multas y término de contrato con las concesionarias por no cumplir con las bases de la provisión del programa operan en la medida que los concesionarios sean supervisados. Incentivar un mayor control por parte de los beneficiarios podría complementar y contribuir a mejorar el cumplimiento de los objetivos del programa.
- **Focalización teórica y práctica del beneficio:** El estudio observa que la focalización teórica del beneficio responde a criterios bien definidos y se ajusta de buena manera a lo estipulado por el programa. Sin embargo, se detectan dos problemas en cuanto a la implementación práctica de la focalización teórica:
 - 1) Se observan establecimientos en los cuales el número de raciones provistas no alcanza a cubrir al total de alumnos beneficiarios del programa
 - 2) Se observan establecimientos en los cuales el número de raciones provistas excede al número de alumnos beneficiarios, entregándose el beneficio a un alumno que no es prioridad.

Lo anterior se debe principalmente a la falta de un registro que indique efectivamente *quien* recibió las raciones enviadas al establecimiento educacional. Esta es quizá una de las principales limitantes del programa, pues no se tiene claridad sobre quienes reciben finalmente los beneficios, por lo cual todo el esfuerzo que se hace en primera instancia en caracterizar a los alumnos que requieren asistencia (definidos como vulnerables), se pierde en la etapa posterior de entrega de los beneficios. El hecho que Junaeb no conozca a sus beneficiarios reales, impacta negativamente en todos los ámbitos de ejecución del programa: diseño, gestión presupuestaria, monitoreo y evaluación, determinación de la calidad.

- **Licitación de la provisión:** El estudio observa que en general, “los mecanismos de licitación utilizados por Junaeb han probado ser efectivos y eficientes, de acuerdo a estudios realizados por expertos en la materia. Existen ahorros de costos para el Estado, mejora la competencia en el largo plazo y las firmas obtienen mejores rentabilidades. Los descuentos por economías de escala y densidad son importantes”²⁴.

2. Evaluación de impacto del Programa de Alimentación Escolar.

La evaluación de impacto se realizó para dos programas de alimentación de la Junaeb: el Programa de Alimentación Escolar en la educación Básica, y el Programa de Alimentación Escolar en la educación media. La metodología de la evaluación consistió en comparar una selección de estudiantes de 5to y 8vo básico, y de 3ero medio que reciben los Programas de Alimentación Escolar, con un grupo de estudiantes que no reciben los Programas de Alimentación Escolar. Los estudiantes de ambos grupos fueron seleccionados de tal manera que fueran similares en una serie de características relevantes para los resultados académicos, lo que permite hacer comparaciones insesgadas entre ambos grupos. Lo anterior quiere decir que si, en promedio el grupo de estudiantes que recibe el Programa de Alimentación Escolar tiene, por ejemplo, menores tasa de ausentismo escolar que el promedio del grupo de estudiantes que no recibe alimentación escolar, se podría inferir que el PAE tendría un efecto positivo, es decir su implementación reduciría las tasas de ausentismo escolar.

Utilizando esta metodología, el estudio estima el impacto del programa escolar para dos categorías de variables de resultados:

- **Variables de resultado intermedio:** Ausentismo escolar, Repitencia escolar, Deserción escolar.
- **Variables de resultado final:** Notas Finales, Resultados Simce, Desarrollo físico del estudiante medido por IMC, Relación peso-talla, Obesidad y Auto percepción de peso.

a) Variables de resultados intermedio

Con respecto a las variables de resultado intermedio, los hallazgos del estudio son los siguientes:

i) PAE básica

²⁴ Evaluación de impacto de los programa de alimentación de la JUNAEB, del Ministerio de Educación. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/595/articles-116630_doc_pdf.pdf

5to básico

Con respecto al impacto del Programa de Alimentación Escolar sobre las variables intermedias de Asistencia Escolar, Repitencia Escolar y Deserción Escolar en 5to básico, no se observa una diferencia entre el promedio de estudiantes que reciben el Programa de Alimentación Escolar, y el promedio de estudiantes que no reciben el Programa de Alimentación Escolar. Por lo tanto el estudio concluye que el Programa de Alimentación Escolar no tiene un impacto significativo sobre las variables de resultado intermedio.

8vo Básico

Con respecto al impacto del Programa de Alimentación Escolar sobre las variables intermedias de Asistencia Escolar, Repitencia Escolar y Deserción Escolar en 8vo básico, no se observa una diferencia entre el promedio de los estudiantes que reciben el Programa de Alimentación Escolar, y el promedio de los estudiantes que no reciben el Programa de Alimentación Escolar. Por lo tanto el estudio concluye que el Programa de Alimentación Escolar no tiene un impacto significativo sobre las variables de resultado intermedio.

ii) PAE media

Con respecto al impacto del Programa de Alimentación Escolar sobre las variables intermedias de Asistencia Escolar, Repitencia Escolar y Deserción Escolar en 3ero medio, el estudio observa que los estudiantes que no reciben Programa de Alimentación Escolar, tienen una mejor tasa de asistencia que el promedio de estudiantes que si recibe el Programa de Alimentación Escolar. Para el resto de las variables intermedias, Repitencia Escolar y Deserción Escolar el estudio no encuentra una diferencia estadísticamente significativa entre los promedios de los dos grupos de estudiantes. Dado lo anterior se concluye que el PAE tendría solamente un efecto sobre la tasa de asistencia escolar, en la educación media.

b) Variables de Resultado Final

Las variables de resultado final, para las cuales se mide el impacto del PAE, se dividen en dos:

Variables de logros de aprendizaje: Las variables de logro de aprendizaje se refieren a notas finales de los alumnos, resultados en las pruebas Simce de lenguaje, matemáticas y ciencias.

Variables nutricionales: Las variables nutricionales se refieren al Índice de Masa Corporal (IMC), a la relación peso-talla, a la obesidad y al auto percepción de sobrepeso.

Con respecto a las variables de resultado final, el estudio encuentra los siguientes hallazgos:

i) PAE Básica

5to básico

Con respecto al impacto del Programa de Alimentación Escolar sobre las variables de resultado final, tanto las que corresponden a logros de aprendizaje, como las que corresponden a variables nutricionales en 5to básico, no se observa una diferencia entre el promedio de los establecimientos que si reciben el Programa de Alimentación Escolar, y el promedio de los establecimientos que no reciben el Programa de Alimentación Escolar. Por lo tanto el estudio concluye que el Programa de Alimentación Escolar no tiene un impacto significativo sobre las variables de resultado final.

8vo básico

Con respecto al impacto del Programa de Alimentación Escolar sobre las variables de resultado final, tanto las que corresponden a logros de aprendizaje, como las que corresponden a variables nutricionales en 8to básico, el estudio encuentra un impacto positivo del Programa de Alimentación Escolar, sobre las variables nutricionales, Índice de Masa Corporal (IMC), relación peso talla y auto percepción de sobrepeso:

- Los alumnos de los establecimientos que reciben el Programa de Alimentación Escolar tienen un Índice de Masa Corporal menor (un Kg/m²) que los alumnos de establecimientos que no reciben el programa de alimentación.
- Los alumnos de establecimientos que reciben el Programa de Alimentación Escolar tienen una relación peso-talla que es 0,01 kg/cm menor que los alumnos de establecimientos que no reciben el programa de alimentación.
- Los alumnos de establecimientos que reciben el Programa de Alimentación Escolar tienen una auto percepción de sobre peso un 10% menor que los alumnos de establecimientos que no reciben el programa de alimentación escolar.

ii) PAE Media

Con respecto al impacto del Programa de Alimentación Escolar sobre las Variables de Resultado final, tanto las que corresponden a logros de aprendizaje, como las que corresponden a variables nutricionales, en 3ero medio, el estudio encuentra que los establecimientos que reciben el Programa de Alimentación Escolar, tienen un mejor promedio de nota final año 2010, que la nota final promedio de los establecimientos que si reciben el Programa de Alimentación Escolar. Para el resto de las variables tanto de logro de aprendizaje como nutricionales no se encuentra un impacto significativo del Programa de Alimentación Escolar sobre las variables de resultado.

3. Evaluación del impacto redistributivo del Programa de Alimentación Escolar

El estudio adicionalmente analizó el impacto distributivo del PAE, a partir de los valores mensuales promedio por hogar de los Subsidios en Educación según decil de Ingreso Autónomo per Cápita del Hogar⁴⁴, entregados por la Metodología de Valorización de Subsidios Monetarios, en Educación y en Salud, e Impacto Distributivo del Gasto Social, realizada según la encuesta Casen 2009. Del análisis el estudio concluyó que el PAE tiene un importante efecto distributivo: usando la información de la Metodología de Valorización de Subsidios Monetarios en Educación y en Salud, e Impacto Distributivo del Gasto Social (MDS), se obtiene que la transferencia promedio mensual del PAE para un hogar del decil más pobre de la población sería \$9.577, lo que representa casi un 15% el ingreso promedio autónomo del hogar. La transferencia promedio mensual del PAE para un hogar del decil más rico de la población sería \$457, lo que representa 0,02% el ingreso promedio autónomo del hogar. En la siguiente gráfica se presentan los valores para todos los deciles de ingreso.

Tabla. Valor Mensual promedio por hogar de los subsidios en educación y PAE según decil de ingreso autónomo per-cápita.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Total Subvenciones Educación	84.986	97.046	85.536	71.146	60.397	58.928	45.342	38.381	28.541	11.312
Total de Subvenciones PAE	9.577	10.302	8.279	6.518	5.039	4.590	3.105	2.238	1.444	467
% del Total de Subsidios que representa el PAE	11,3%	10,6%	9,7%	9,2%	8,3%	7,8%	6,8%	5,8%	5,1%	4,1%
Proporción del total de subsidios en educación con respecto al ingreso autónomo de los hogares	132,0%	49,1%	31,3%	20,9%	14,8%	11,4%	7,2%	4,7%	2,5%	0,4%
Proporción de los subsidios PAE con respecto al ingreso autónomo de los hogares	14,87%	5,21%	3,03%	1,91%	1,23%	0,89%	0,49%	0,27%	0,13%	0,02%

Fuente: Construcción propia en base a información de Metodología de Valorización de Subsidios Monetarios, en Educación y en Salud, e Impacto Distributivo del Gasto Social, realizada según la encuesta CASEN 2009

Fuente: Informe de la DIPRES

MODELOS INTERNACIONALES COMPARADOS DE PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

I. BRASIL: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PNAE)

1. Antecedentes del Programa

a. Marco normativo

En Brasil, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) tiene su origen en la década de los 50. Sin embargo, en un comienzo era un programa de gestión centralizada, que sólo aseguraba el derecho de alimentación a escolares de escasos recursos, y con el único objeto de satisfacer las necesidades nutricionales de éstos. Su principal financiamiento provenía de ayudas internacionales.

A partir de la Constitución de 1988, la alimentación escolar pasa a ser un deber del Estado y ser considerado un derecho humano y social para todos los estudiantes de la enseñanza pública.

Junto con ello, el año 2009 se dicta la Ley N° 11.947 de 2009²⁵, conocida como la Ley de Alimentación Escolar, la cual creó un marco legal para el PNAE e institucionalizó la política nutricional nacional para las escuelas. Se destaca en esta disposición legal, las directrices que son la base de las comidas escolares. Esta nueva legislación establece un sistema universal de cobertura, una gestión descentralizada en cuanto al financiamiento del PNAE y un fuerte control social del Programa

Finalmente, esta ley se encuentra reglamentada por la Resolución CD/FNDE N° 26 de 2013²⁶ (modificada por Resolución CD/FNDE N° 04, de 2 de abril de 2015) que reglamenta y desarrolla el servicio de alimentación escolar en el ámbito del PNAE.

b. Derecho a la alimentación escolar, un derecho social

El Programa Nacional de Alimentación Escolar brasileiro, se encuentra en primer lugar consagrado a nivel constitucional²⁷. La alimentación escolar, es considerada un derecho social de los estudiantes (artículo 6°) y es deber del Estado (artículo 208, fracción VII de la Constitución), esto es a nivel Federal, estatal y

²⁵ Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11947.htm (julio 2016)

²⁶ Disponible en: <http://bcn.cl/1wcva> (julio 2016)

²⁷ Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (julio 2016)

municipal, garantizar la ayuda al estudiante en materia de derecho de alimentación, en todas las etapas de su educación básica, a través de programas complementarios de alimentación. Se entiende por educación básica, en conformidad al artículo 4° de la Ley N° 9.394 de educación nacional²⁸, que esta comprende el período de los 4 a los 17 años de edad, esto es enseñanza pre-escolar; enseñanza básica y educación media.

En segundo lugar, la ley de alimentación escolar establece también expresamente el derecho a la alimentación escolar, señalando que el PNAE, garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de los estudiantes, en igualdad de acceso, respetando las diferencias que estos tengan, ya sea por edad biológica, condiciones de salud que requieren una atención especial, y los que se encuentran en vulnerabilidad social.

c. Objetivos del Programa

Respecto a los objetivos del PNAE, la Ley N° 11.947 de 2009, señala en su artículo 4° que éste tiene básicamente dos objetivos:

- Contribuir al crecimiento, desarrollo, aprendizaje y rendimiento escolar de los estudiantes;
- Formación de hábitos alimentarios saludables, a través del suministro de comidas escolares saludables y a través de la realización de acciones de educación alimentaria y nutricional en los establecimientos escolares.

d. Cobertura del Programa

Este Programa atiende a todos los alumnos matriculados en la educación básica obligatoria (educación pre escolar; educación básica, media, incluido la educación de jóvenes y adultos) que asisten a las escuelas públicas federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, en conformidad al Censo Escolar del año anterior, realizado por el Instituto Nacional de Estudios e Investigación para la Educación.

También son considerados integrantes de las redes estatales, municipales y de distrito, los alumnos catastrados en el Censo Escolar al año anterior, matriculados en entidades filantrópicas, comunitarias y confesionales del país. En el caso de estas últimas, deben tener un convenio con el Poder Público, y deben ser entidades sin fines de lucro que ofrecen igualdad de acceso y permanencia en forma gratuita a sus

²⁸ Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm (julio 2016)

alumnos²⁹. Este principio está amparado por la Constitución Política brasilera en el artículo 208, y también en el artículo 4° numeral cuarto de la Ley N° 11.947 de 2009.

e. Directrices del Programa

Para llevar a cabo los objetivos, la ley instituye diversas directrices, a continuación se señalan las principales:

Alimentación saludable y adecuada de acuerdo a la cultura y tradiciones

El Programa debe estar basado en una alimentación saludable y adecuada, que incluya el uso de alimentos variados y seguros, que respeten la cultura, tradiciones y hábitos alimentarios saludables, con el objeto de contribuir al crecimiento y desarrollo de los estudiantes; mejorar su rendimiento escolar, de acuerdo a su edad, estado de salud o requerimientos específicos. Hay una atención especial a las comunidades indígenas y a los quilombolas (descendientes esclavos africanos).

Educación alimentaria y nutricional en el proceso de enseñanza

El Programa debe implementar a través del curriculum escolar, una educación alimentaria y nutricional en el proceso de enseñanza, abordando el tema desde el punto de vista de la seguridad alimentaria y de la nutrición.

Participación social en la fiscalización del Programa

En Brasil, las políticas públicas han impulsado la participación de la sociedad en la toma de decisiones políticas y en la fiscalización de las acciones de gobierno. En ese contexto, en el marco del Programa de Alimentación Escolar se crean los Consejos de Alimentación Escolar (CAE), con el objeto principal de supervisar, garantizar, acompañar y asesorar la ejecución de los programas de alimentación escolar, siendo incluso su constitución una condición para la recepción de los fondos que son transferidos por el Fondo Nacional de Desarrollo Escolar (FNDE), como veremos más adelante. Además los CAE creados a nivel estatal o municipal, deben estar comprometidos con la seguridad alimentaria y nutricional de la población escolar, de acuerdo a las directrices del PNAE, garantizando el suministro de alimentación escolar saludable y adecuada. Esto ratifica la importancia de la participación de la comunidad en el control social.

Desarrollo sustentable del Programa

²⁹ Para más información revisar: <http://bcn.cl/1wmw6> (julio 2016)

Este Programa considera fundamental la relación entre las comidas escolares y los productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar. Esta relación ha promovido un cambio importante en las comidas escolares, permitiendo que los alimentos saludables y con vínculos regionales, producidos directamente por la agricultura familiar, puedan ser consumidos diariamente por los estudiantes de las escuelas públicas brasileñas. Por otra parte, esta relación ha potenciado la identidad cultural y ha dinamizado las economías locales, reduciendo la pobreza especialmente en las zonas rurales³⁰.

El Programa propone el apoyo al desarrollo sustentable, con incentivos para la adquisición de productos alimenticios diversificados de producción local y de preferencia por la agricultura familiar y los emprendedores familiares rurales, priorizando a las comunidades indígenas y descendientes de quilombolas (descendientes africanos esclavizados).

Para ello, la Ley de alimentación escolar, en su artículo 14° establece que al menos el 30% de la cantidad transferida para el PNAE, debe ser utilizado en la compra de productos alimenticios directamente de la agricultura familiar y emprendedores familiares rurales, priorizando a las comunidades indígenas y quilombolas.

Universalidad del Programa

Como hemos señalado, el PNAE cubre el servicio de alimentación escolar para todos los alumnos de establecimientos públicos.

f. Entidades que participan en el Programa

En el PNAE participan diversos organismos quienes a su vez tienen diversas funciones, a saber:

- **Ministerio de Educación**, el que propone acciones educativas a través del currículum escolar, abordando el tema de la alimentación, la nutrición y el desarrollo de prácticas de vida saludables desde el punto de vista de la seguridad alimentaria y la nutrición.

³⁰ A modo de ejemplo se sugiere ver la experiencia de Joinville, municipio brasileño del Estado de Santa Catarina, ver: <http://www.fao.org/3/a-i4287s.pdf> (julio 2016).

- **Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación** (*Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*, FNDE), organismo público independiente vinculado al Ministerio de Educación, creado por la Ley N° 5.537 de 1968³¹, es responsable de la implementación de todas las políticas educativas del Ministerio de Educación. Dentro de sus atribuciones es responsable de la coordinación del PNAE, y cuya función principal es establecer las normas generales de planificación, ejecución, control, seguimiento y evaluación del programa, además de la transferencia de recursos financieros.
- **Entidad Ejecutora (EEx)**, que puede ser un estado, municipio, el Distrito Federal o las escuelas federales. La Entidad Ejecutora es la responsable de la implementación del PNAE. En el caso de los estados y del Distrito Federal, las EEx son las Secretarías de Educación y en los municipios, las municipalidades (*prefeituras municipais*). Esta ejecución incluye el uso de los recursos financieros transferidos por el FNDE; rendición de cuentas del programa; suministro de alimentación en las escuelas de al menos 800 horas/aula, distribuidos en por lo menos 200 días de trabajo escolar efectivo, y las acciones de educación alimentaria y nutricional a todos los estudiantes.
- **Unidad Ejecutora (UEX)**, que es una entidad privada sin fines de lucro, representativa de la comunidad escolar, responsable de recibir los fondos transferidos por las Entidades Ejecutoras a favor de la escuela que representa y de rendir las cuentas del programa al órgano que le delega.
- **Consejo de Alimentación Escolar (CAE)**, que se trata de un órgano colegiado de carácter fiscalizador, de deliberación y asesoramiento creado en el ámbito de los estados, el Distrito Federal y de los municipios. Está compuesto por un mínimo de 7 miembros, duran en el cargo 4 años y no son remunerados:
 - 1 representante designado por el Poder Ejecutivo de la respectiva entidad federal. En el caso del CAE de un estado y del Distrito Federal por el gobernador estadual, y a nivel municipal, por los alcaldes;
 - 2 representantes de las organizaciones de trabajadores de la educación y de los estudiantes, designados por sus órganos de representación;
 - 2 representantes de los padres de los alumnos, designados por los consejos escolares, asociaciones de padres y maestros o entidades similares, elegidos por asambleas específicas;
 - 2 representantes designados por entidades civiles organizados, elegidos en asambleas específicas, ejemplos sindicatos, asociaciones, gremios.

³¹ Ley disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5537.htm (julio 2016)

El CAE es un órgano muy importante dentro del Programa de Alimentación Escolar, pues ejerce el control social del Programa, siendo su constitución una condición para la recepción de los fondos que son transferidos por el FNDE.

2. Ejecución del Programa. Gestión y preparación de la comida escolar

La ejecución del PNAE originalmente funcionó en forma centralizada, es decir, un órgano de gobierno planificaba los menús, adquiría los alimentos mediante licitaciones, contrataba centros especializados para llevar a cabo controles de calidad, y se encargaba de la distribución de alimentos en todo el territorio nacional. A partir de 1994, con la dictación de la Ley N° 8.913 de 1994³², actualmente derogada, comienza el proceso de descentralización de las comidas escolares, otorgándole mayores atribuciones a los estados y a los municipios. Finalmente, la descentralización se consolida en 1998, con la dictación de la Medida Provisional N° 1784 de 1998³³, actualmente vigente, la cual dispone reglas especiales sobre la transferencia de recursos financieros al PNAE.

Por otra parte, la Ley N° 11.947 de alimentación escolar, le otorga expresamente funciones en materia de alimentación escolar, a las diversas estructuras político administrativas de Brasil: Unión, estados federados, Distrito Federal y municipios, a saber:

La Unión

Compete a la Unión (el estado federal), a través del FNDE, las siguientes funciones:

- Establecer las normas generales de planificación, ejecución, control, seguimiento y evaluación del PNAE;
- Realizar la transferencia de los recursos financieros para la ejecución del PNAE en los estados, el Distrito Federal, los municipios y las escuelas;
- Promover la coordinación interinstitucional entre las entidades federales involucrados directa o indirectamente en la ejecución del PNAE;

³² Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8913.htm (julio 2016)

³³ Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1784.htm (julio 2016)

- Promover la adopción de directrices y objetivos establecidos en los convenios y acuerdos internacionales con el fin de mejorar la calidad de vida de los estudiantes en las escuelas públicas;
- Prestar orientación técnica general a los estados, el Distrito Federal y los municipios para la correcta ejecución del PNAE;
- Cooperar en el proceso de capacitación de recursos humanos involucrados en la ejecución del PNAE y en el control social; y,
- Promover el desarrollo de estudios e investigaciones destinadas a las evaluaciones objetivas de las acciones del PNAE.

Estados, Distrito Federal y Municipios

Por su parte, compete a los estados, el Distrito Federal y los municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones administrativas, asegurar la provisión de comidas escolares a los estudiantes. La ley, por tanto, le señala expresamente las siguientes facultades:

- Garantizar que la oferta de alimentación escolar se dé en conformidad con las necesidades nutricionales de los estudiantes durante el año escolar.
- Promover estudios e investigaciones para evaluar las acciones realizadas para la alimentación escolar, desarrolladas en el ámbito de las respectivas escuelas;
- Promover la educación alimentaria y nutricional, sanitaria y ambiental en las escuelas bajo su responsabilidad administrativa, con el fin de formar hábitos alimenticios saludables a los estudiantes.
- Realizar en colaboración con el FNDE, la formación de recursos humanos que participan en la ejecución del PNAE y control social;
- Proporcionar información con respecto a la ejecución del PNAE, bajo su responsabilidad, informando en forma anual su gestión;
- Divulgar en lugares públicos información sobre la cantidad de fondos recibidos para la ejecución del PNAE.

Por lo tanto, estas entidades en su calidad de Entidades Ejecutoras (EEx), son los responsables de la ejecución del programa, incluyendo el uso de los fondos transferidos por el FNDE, que son complementarios. En todo caso, cualquiera sea la entidad que ejecute el programa, esto es a nivel estatal (Secretarías de educación estatales o municipal (Prefecturas Municipales), deberá asegurar siempre lo siguiente:

- La ejecución del debido proceso licitatorio y/o la compra de productos alimenticios de Agricultura Familiar. El proceso licitatorio se encuentra

establecido en la Ley 8.666 que establece reglas para la licitación y contratos de la administración pública³⁴.

- La ordenación de gastos, gestión y ejecución de contratos administrativos;
- Control de inventario y almacenamiento de productos alimenticios;
- La rendición de cuentas y demás actos relacionados con la correcta utilización de los recursos financieros.

En el caso que el Programa sea ejecutado por los municipios, debe haber una delegación por parte del Estado al municipio, denominada delegación en red, artículo 6° Resolución N ° 26/2013), que es la transferencia de responsabilidad de los Estados a los municipios para atender a los estudiantes matriculados en establecimientos educativos estaduais, localizados en sus respectivas áreas de jurisdicción en el ámbito del PNAE. De todas formas, la Secretaría de Educación del estado que delega, sigue siendo responsable de las acciones de educación alimentaria y nutricional; la estructura física de los establecimientos escolares y de asegurar que el suministro de alimentos en las escuelas se da de acuerdo con las necesidades nutricionales de los estudiantes, debiendo incluso si es necesario, complementar la compra de alimentos con sus propios recursos financieros.

Por último, el establecimiento escolar para ser receptor de los recursos para alimentación, debe estar inscrita en el Censo Escolar³⁵ del año anterior, realizado por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas del Ministerio de Educación (INEP/MEC).

a. Gestión de las comidas escolares

Para llevar a cabo la ejecución del PNAE, las Entidades Ejecutoras pueden optar por una de las cuatro opciones de gestión: centralizada, semi descentralizada, tercerizada y descentralizada. A continuación, veremos cada una de ellas:

- **Centralizada:** En esta forma de gestión, los recursos financieros son enviados directamente por el FNDE a la Entidad Ejecutora, a través de depósitos en cuentas específicas para recibir esos fondos. Las Entidades Ejecutoras, compran los alimentos de acuerdo con las reglas establecidas en la legislación, y distribuyen directamente a su red escolar. Ejemplo de esta forma de gestión es el Municipio de

³⁴ Ley disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm (julio 2016)

³⁵ El censo escolar es un estudio de las estadísticas educativas en todo el país se realizan cada año y coordinados por el INEP. Se hace con la cooperación del Estado y los departamentos municipales de educación y con la participación de todas las escuelas públicas y privadas del país. Ver: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo> (julio 2016)

Fortaleza y Brasilia Distrito Federal. La distribución de los alimentos puede ser efectuada de tres formas:

- Los alimentos son recibidos por la Secretaría de Educación estatal o por la Prefectura Municipal, que los almacena en una bodega central, y posteriormente distribuye a las escuelas, quienes preparan directamente sus comidas.
 - La Secretaría de Educación estatal o la Prefectura Municipal, acuerda con los proveedores de alimentos que estos sean directamente entregados en las escuelas, y en ese caso cada escuela tiene su almacenamiento de alimentos.
 - La Secretaría de Educación estatal o la Prefectura Municipal, tienen habilitados una Sección de Elaboración de Alimentos (*Cozinha Piloto*), donde se cocina la comida de los establecimientos escolares de su jurisdicción, cuando éstos no poseen infraestructura adecuada para preparar directamente sus alimentos. En este caso, los alimentos ya preparados son transportados a las escuelas respectivas.
- **Semi descentralizada:** En esta forma de gestión, los recursos financieros también son enviados directamente a la Entidad Ejecutora, pero la ejecución depende de si los alimentos que se adquieren son perecibles o no perecibles, y si las escuelas son rurales o urbanas. Ejemplo de esta forma de gestión es el Estado de Sao Paulo/Dourados. Puede ser de la siguiente forma:
 - La Entidad Ejecutora compra y distribuye los productos alimenticios no perecibles para todas las escuelas de su jurisdicción, rurales y urbanas, sin embargo para la adquisición de alimentos perecibles, les traspasa parte de los recursos financieros directamente a las escuelas para que estas los adquieran; o bien
 - La Entidad Ejecutora compra y distribuye todos los productos alimenticios perecibles y no perecibles para las escuelas ubicadas en las zonas rurales, pero para las escuelas ubicadas en la zona urbana, le traspasa recursos para que compren ellos mismos sus productos alimenticios.
 - **Tercerizada:** En esta forma de gestión el FNDE traspasa los recursos directamente a la Entidad Ejecutora, sin embargo, estas contratan mediante licitación, a empresas que preparan las comidas y que las distribuyen a los alumnos de las escuelas públicas de su jurisdicción.

Hay que tener presente que, los recursos del PNAE son para financiar la

compra de los alimentos proporcionados por la empresa contratada, ya que la compra de los productos alimenticios la hace igualmente la Secretaría de Educación del Estado o la Prefectura Municipal. Lo que hace la empresa contratada es la preparación de las comidas, que puede hacerla en cocinas propias o en el mismo establecimiento escolar. Por lo tanto, la Entidad Ejecutora, es la que debe asumir los gastos en la contratación de la empresa, la distribución de las comidas, el pago de los profesionales involucrados en la preparación de alimentos, entre otros gastos. A pesar de esta tercerización del servicio, igualmente el Estado o Municipio define el menú y la ejecución de la alimentación escolar hecha por la empresa.

Este tipo de gestión no puede ser adoptado para atender estudiantes indígenas o quilombolas. Ejemplos de esta forma de gestión en São Luiz (estado de Maranhão), Varginha (estado de Minas Gerais) y Maceió (estado de Alagoas).

- **Descentralizada** (conocida también como gestión escolarizada): En este caso, el FNDE transfiere los recursos como siempre a la Entidad Ejecutora, sin embargo el Estado, Distrito Federal o Municipio transfiere directamente a las escuelas los recursos recibidos por el FNDE. En este caso, cada establecimiento escolar, administra los recursos, efectuando la adquisición de productos alimenticios que se utilizan en la preparación de los menús de la alimentación escolar y la elaboración de las comidas. Por su parte, la Secretaría de Educación del Estado y las Prefecturas Municipales, realizan el control de la aplicación de los recursos por las escuelas. Para que se lleve a cabo este tipo de gestión, se requiere que la escuela que recibe directamente los recursos tenga una Unidad Ejecutora. Estas Unidades Ejecutoras, son las entidades representativas de la comunidad escolar, y cuya particularidad es que son instituciones jurídicas sin fines de lucro. Las formas más comunes de Unidades Ejecutoras son Cajas Escolares (*caixas escolares*); Asociaciones de Padres y Maestros; Consejo Escolar, entre otros. Estas unidades son las responsables de los recursos transferidos y de la ejecución del Programa. Además cada Unidad Ejecutora, deberá abrir una cuenta única específica para recibir los fondos de los recursos de alimentación escolar.

b. Planificación y preparación de las comidas escolares

Dentro del proceso de ejecución del PNAE, se encuentra la planificación y preparación de las comidas escolares. La elaboración de los menús escolares está a cargo siempre de un **Responsable Técnico (RT)**, esto es un Nutricionista, que es el profesional habilitado para asumir y planificar la coordinación, dirección y supervisión

en el área de alimentación y nutrición. La presencia de un nutricionista garantiza la mantención de la calidad de las comidas escolares, sobre todo considerando que el Programa está destinado no sólo a satisfacer las necesidades nutricionales de los estudiantes, sino también contribuye a mejorar la salud de la población, a través de la educación nutricional. Este profesional está vinculado a la Entidad Ejecutora, y además está inscrito en el Consejo Regional de Nutricionistas, quien deberá planificar los menús con la participación del Consejo de Alimentación Escolar. Tiene particularmente las siguientes atribuciones:

- Realizar el diagnóstico y el seguimiento del estado nutricional de los estudiantes;
- Planificar, elaborar, supervisar y evaluar el menú de las comidas escolares, teniendo en consideración la cultura alimentaria, el perfil epidemiológico de la población atendida y la producción agrícola de la región. Debe acompañar desde la adquisición del producto alimenticio, preparación, distribución y consumo de las comidas escolares;
- Coordinar en conjunto con la dirección del establecimiento escolar, acciones de educación alimentaria y nutricional.

Existe además un **Personal Técnico (QT)**, compuesto por nutricionistas habilitados, que en forma conjunta con el Responsable Técnico coordinan y supervisan los menús y comidas escolares³⁶.

Por otra parte, se establece que para planificar y preparar las comidas escolares se debe considerar lo siguiente (artículo 14 de la Resolución N ° 26/2013):

- a. Usar alimentos sanos y adecuados, incluyendo el uso de alimentos variados, seguros, que respeten la cultura, las tradiciones y los hábitos alimentarios saludables, satisfaciendo las necesidades nutricionales de los estudiantes de acuerdo con su edad y su estado de salud. Estos alimentos, deben estar basados en la sustentabilidad, estacionalidad y diversificación agrícola de la región, y en especial deben cumplir con las especificidades culturales de las comunidades indígenas y/o quilombolas cuando haya estudiantes pertenecientes a estas comunidades.
- b. Considerar necesidades alimenticias especiales de alumnos que padezcan diabetes, enfermedad celíaca, alergias e intolerancias alimentarias, hipertensión, anemias y otras.

³⁶ La Resolución N° 465 de 2010, artículo 10 considera parámetros numéricos mínimos de referencia que deben tener las Entidades Ejecutoras, en relación a la contratación de estos profesionales. Disponible en: <https://www.fn.de.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php> (julio 2016)

- c. En la preparación de los alimentos se deben considerar aspectos sensoriales, tales como los colores, los sabores, la textura, la combinación de los alimentos y técnicas de preparación;
- d. Los menús deben ser planificado para cumplir un promedio de requerimientos nutricionales diarios, dependiendo de los siguiente:
 - Respecto a la educación parvularia, si la jornada escolar es parcial, se exige que el menú tenga al menos 30% de las necesidades nutricionales diarias, distribuidos en por lo menos dos comidas. Si la jornada es completa, se exige que el menú tenga al menos el 70% de las necesidades nutricionales diarias, distribuidas en por lo menos tres comidas, incluido población indígena y quilombolas.
 - Respecto a los alumnos matriculados en establecimientos localizados en comunidades indígenas o en áreas de quilombolas, se exige que el menú tenga a lo menos el 30% de las necesidades nutricionales diarias.
 - Respecto a los estudiantes de educación primaria y secundaria, en jornada parcial, que se les ofrezca sólo una comida, se exige que el menú tenga a lo menos el 20% de las necesidades nutricionales diarias. Ahora bien, si se les ofrece dos o más comidas, el menú debe tener a lo menos el 30% de los requerimientos nutricionales diarios.
 - Respecto a los estudiantes de jornada escolar completa, se exige que el menú tenga a lo menos el 70% de las necesidades nutricionales, distribuido en por lo menos tres comidas.
- e. Deben ofrecer al menos 3 porciones de frutas y verduras por semana (200 g / estudiante / semana), donde las bebidas a base de frutas no sustituyen la porción señalada. Junto con ello, se prohíbe expresamente la adquisición de bebidas con bajo valor nutricional, esto es bebidas artificiales y concentrados a base de jarabes.
- f. Para limitar el suministro y el consumo de alimentos procesados de bajo valor nutricional, alto contenido de azúcar, grasa y sal se establece un límite para la compra de alimentos enlatados, embutidos, y procesados.
- g. Para la preparación diaria de las comidas escolares, existe recomendación también respecto de las calorías de alimentos perjudiciales para la salud: 10% de azúcar simple añadida; 15 a 30% de grasa total; 10% de grasa saturada; 1% de grasas trans; sodio por persona: 400 mg. de sodio en jornada escolar parcial que ofrece una comida; 600 mg. de sodio en jornada escolar parcial, cuando se les ofrece dos

comidas y 1.400 mg. de sodio, en jornada escolar completa, cuando se ofrece tres o más comidas. Respecto al suministro de dulces y / o preparaciones dulces se limita a dos porciones por semana, lo que equivale a 110 kcal / porción.

- h. Finalmente, si las comidas son elaboradas en otro lugar para ser distribuidas en el colegio, deben contener claramente información sobre el tipo de comida, nombre de la preparación, ingredientes que la componen y consistencia, así como la información nutricional, y nutricionista responsable de su preparación.

3. Recursos financieros del PNAE. Financiamiento y fiscalización

a. Financiamiento del Programa

Los recursos financieros del PNAE provienen de la Tesorería Nacional, y se aseguran anualmente vía presupuesto de la Unión. El presupuesto para 2015, fue de 1.165.156 millones de dólares, lo que representa un 0,06% del PIB, y benefició a 42,6 millones de estudiantes de educación básica, jóvenes y adultos. Se debe tener presente también, tal como lo señalamos anteriormente que, el 30% de esta cantidad, o sea 349.546 millones de dólares, lo que representa un 0,02% del PIB, debió ser invertido en la compra directa de productos de agricultura familiar.

Para llevar a cabo este financiamiento, el FNDE transfiere los recursos a las Entidades Ejecutoras, en cuentas corrientes específicas abiertas por el propio FNDE, sin necesidad de celebrar convenios o contratos. Esta transferencia se hace en 10 cuotas mensuales a partir del mes de febrero, para cubrir los 200 días de clases que establece la ley. Cada cuota corresponde a 20 días de escuela. Estos recursos deben ser utilizados exclusivamente en la compra de productos alimenticios que se usaran en la preparación de las comidas escolares.

El importe que debe transferirse a la Entidad Ejecutora se calcula de la siguiente forma:

Total de Recursos= Número de alumnos declarados en el censo del año anterior * número de días de atención (200 días) * Valor per cápita definido por la autoridad.
--

Actualmente, la cantidad transferida por la Unión a los Estados y municipios por día escolar para cada estudiante, y que se define de acuerdo con la etapa y el tipo de educación:

- Sala Cuna y Jardín Infantil: R\$1 real, lo que representa 31 centavos de dólar (alrededor de 200 pesos chilenos).
- Pre escolar: R\$ 0,50 reales, lo que representa a 15 centavos de dólar (alrededor de 118 pesos chilenos).
- Escuelas indígenas y quilombolas: R\$ 0,60 reales, lo que representa a 18 centavos de dólar (alrededor de 118 pesos chilenos).
- Enseñanza básica, media y educación de jóvenes y adultos: R\$ 0,30 reales, lo que representa 9,3 centavos de dólar (alrededor de 61 pesos chilenos).

Por último, el FNDE puede suspender la transferencia de recursos al PNAE (artículo 26 de la Ley N° 11.947), sin embargo, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, deben igualmente garantizar el suministro de alimentos en las escuelas. Se suspende la transferencia de fondos cuando: no constituyen su Consejo de Alimentación Escolar; no prestan la rendición de cuentas del ejercicio anterior en la forma y plazos establecidos; no ejecutaron el Programa de acuerdo con la legislación pertinente; la rendición de cuentas del ejercicio anterior no fue aprobado por el FNDE. Esta suspensión se subsana corrigiendo las irregularidades que motivaron la suspensión, caso en el cual el FNDE analizará en cada caso, si procede o no traspasar los recursos financieros del período en que fue suspendida la transferencia de recursos.

b. Fiscalización de la gestión y ejecución del Programa

La fiscalización de la gestión y ejecución de los recursos financieros del PNAE corresponde en primer lugar al Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), que es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo Federal. En conjunto con el FNDE, ejercen también control interno, los Consejos de Alimentación Escolar, quienes realizan un control social al Programa de alimentación escolar, como veremos más adelante.

Además existen otros órganos que ejercen un control externo, tales como el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y el Ministerio Público cuando se formulan denuncias, quienes las conocen en conjunto con el FNDE.

Respecto a las denuncias, la ley establece que cualquier persona natural o jurídica, pueden denunciar irregularidades en la ejecución del PNAE, y lo puede hacer directamente ante el FNDE, al Tribunal de Cuentas de la Unión, a la Contraloría General de la Unión, al Ministerio Público o ante los CAE.

Fiscalización del FNDE

El FNDE, realiza en los Estados, Distrito Federal y Municipios, en cada ejercicio financiero, auditoría de gestión y de ejecución de los recursos del PNAE, mediante sistema de muestreo, pudiendo por lo tanto solicitar documentos y otros elementos que considere necesarios, fiscalizando personalmente o delegando esta función a otra entidad. Estos últimos, realizan esta función mediante celebración de convenios de mutua cooperación para ayudar a mejorar el control de la gestión y uso de los recursos del PNAE.

Junto con la fiscalización, existe también un monitoreo y evaluación de ejecución del Programa por parte del FNDE. El monitoreo consiste en un proceso permanente de levantamiento de datos, de análisis y sistematización de informaciones. Por otra parte, se verifican los avances en la implementación del programa, con el objeto de corregir posibles distorsiones, mejorar la gestión y apoyo para su evaluación. Este proceso se hace al azar, en las Entidades Ejecutoras y en las Unidades Ejecutoras. Respecto a la evaluación, está es llevada a cabo mediante el análisis de la información recogida a través del monitoreo, las asesorías técnicas, la investigación y el asesoramiento técnico, con el fin de verificar que fueron alcanzados los objetivos y metas del Programa.

Fiscalización de los Consejos de Alimentación Escolar: Control social del PNAE

En Brasil, las políticas públicas han impulsado la participación de la sociedad en la toma de decisiones políticas y en la fiscalización de las acciones de gobierno. En ese contexto, en el marco del Programa de Alimentación Escolar se crean los Consejos de Alimentación Escolar (CAE), con el objeto principal de supervisar la ejecución de los programas de alimentación escolar. Este control social, tiene por finalidad garantizar, acompañar y asesorar la ejecución del PNAE. Además los CAE creados a nivel estatal o municipal, deben estar comprometidos con la seguridad alimentaria y nutricional de la población escolar de acuerdo a las directrices del PNAE, garantizando el suministro de alimentación escolar saludable y adecuada. Esto ratifica la importancia de la participación de la comunidad, en el control social.

Este órgano se caracteriza por ser independiente; colegiado, esto es formado por representantes de diversos segmentos sociales y cuyas decisiones deben siempre ser tomadas en conjunto por sus miembros; deliberativo, es decir todo lo relacionado con el Programa debe ser discutido y examinado por el Consejo; es un órgano de asesoramiento, ya que debe asesorar a las Entidades Ejecutoras, al FNDE, al Ministerio Público y demás órganos de fiscalización y control, cuando sea

consultado, y por último es un órgano fiscalizador, lo cual se traduce principalmente en lo siguiente:

- Debe supervisar el uso de los recursos destinados a la alimentación escolar. Monitorea cómo está siendo ocupada la cuenta que fue abierta por el FNDE, para el depósito y uso exclusivo de los fondos en la alimentación escolar de los alumnos.
- Debe acompañar y controlar la adquisición de los productos comprados para alimentación escolar, asegurando la calidad e higiene de los productos. Debe controlar también la recepción de la comida por la escuela, así como asesoramiento sobre el almacenamiento de los productos alimenticios, ya sea en los depósitos del Municipio, del Departamento de Educación estatal o de las escuelas federales.
- Debe velar por la aceptabilidad de los menús que se ofrecen en las escuelas. Para esto debe fiscalizar si los estudiantes por ejemplo rechazan las preparaciones y no las consumen.
- Supervisa la ejecución física financiera del programa, asegurando la mejor aplicabilidad del recurso. Para ello, realiza diversas actividades tales como: supervisar el número total de alumnos, el número total de días escolares cubiertos y el número de raciones servidas y su costo promedio.
- Es el encargado de informar públicamente, especialmente en las escuelas, los recursos recibidos por el FNDE para la alimentación escolar, de manera de darle más transparencia al uso de los recursos.
- Recibe y analiza la gestión anual del PNAE, enviada por la Prefectura del Municipio o por la Secretaría de Educación del Estado, emitiendo su parecer aprobando o reprobando la ejecución del programa.
- Por último, comunica las irregularidades descubiertas en el marco de la alimentación escolar al FNDE, a la Secretaría de Control Federal, Ministerio Público y al Tribunal de Cuentas de la Unión.

Rendición de cuentas

Esta obligación de rendición de cuentas, se encuentra establecida en el artículo 70 de la Constitución, que dispone que están obligados a rendir cuentas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen y perciban, gestionen y administren dinero, bienes y valores públicos. En el caso de la rendición de cuentas de los fondos recibidos del PNAE, esta debe ser presentada periódicamente por la Entidad Ejecutora al FNDE, y tiene un flujo que debe ser respetado por todos los actores involucrados en el proceso.

En relación al PNAE, en primer lugar hay que señalar que independientemente de la forma de gestión de éste Programa (centralizado, descentralizado o semi-descentralizado), el responsable de la rendición de cuentas siempre será el organismo de ejecución, es decir, las Secretarías de Educación estatales o de distrito y las prefecturas municipales. La única diferencia en el proceso de rendición de cuentas donde hay ejecución semi descentralizado o descentralizada, es que el proceso se inicia con las Unidades Ejecutoras, las que deben rendir cuentas a la Entidad Ejecutora, en lo relativo a la compra de productos para la preparación de comidas, según lo establecido en la ley. Por lo tanto, las escuelas son co responsables del proceso de rendición de cuentas, ya que reciben recursos financieros directos. A su vez, la Entidad Ejecutora debe igualmente rendir cuentas al FNDE, a través del Sistema de Gestión de Prestación de Cuentas (SIGPC), que es un sistema online.

II. COLOMBIA: PLAN DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)

1. Antecedentes del Programa

a. Marco normativo del Programa

Colombia, en los últimos años ha modificado su legislación en materia de alimentación escolar, con el objetivo principal de mejorar la calidad y cobertura del servicio de comidas escolares, y lo ha hecho principalmente a través de la descentralización del sistema.

Los programas de alimentación escolar, comienzan a partir del año 1941, con la dictación del Decreto N° 319³⁷, y con una gestión centralizada. Se fijan por primera vez las pautas para la asignación de recursos destinados a la dotación y funcionamiento de los llamados restaurantes escolares, dejando a cargo del programa al Ministerio de Educación Nacional. Más tarde, en 1968, con la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se traspasa esta función al ICBF, quien por muchos años se hace cargo de esta función y también lo hace en forma centralizada.

A partir del año 2011, con la dictación de la Ley 1450 que establece el Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2010-2014³⁸, se crea el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y se establece que este Programa se trasladara del ICBF, nuevamente

³⁷ Decreto disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0319_1941.htm (julio 2016).

³⁸ Ley disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43101> (julio 2016).

al Ministerio de Educación, con el fin de alcanzar la cobertura universal, de manera que sea el Ministerio quien desarrolle la orientación, ejecución y articulación en conjunto con las entidades territoriales³⁹, quienes tendrán una función estratégica en la ejecución del Programa. Con esta nueva legislación, comienza un proceso paulatino de descentralización del Programa.

Finalmente el año 2015, el Ministerio de Educación dicta el Decreto 1852⁴⁰, el cual reglamenta la ejecución descentralizada total del Programa y señala que esta se hará a partir del año 2016, bajo los principios de corresponsabilidad, cofinanciamiento, Bolsa Común y articulación de todos los actores participantes.

Este Decreto además dispone que el Ministerio de Educación es el que debe dictar los Lineamientos Técnicos Administrativos del Programa, es decir debe definir las condiciones, técnicos y administrativos mínimas que deben tener o cumplir todos los actores y operadores del Programa para la prestación de un servicio de alimentación escolar con calidad. Es así como el 2 de octubre de 2015, se dicta la Resolución N° 16.432 la cual establece los Lineamientos Técnicos para la Operación del PAE⁴¹.

b. Derecho a la alimentación escolar

La Constitución Política colombiana⁴², reconoce en diversos artículos y de manera explícita el derecho a la alimentación, pero no lo hace en forma exclusiva a la población estudiantil, así el artículo 44 señala que es un derecho fundamental de los niños la alimentación equilibrada, mientras que el artículo 43, señala que durante el embarazo y después del parto la mujer recibe del Estado un subsidio alimentario si se encuentra desempleada o desamparada, por último, el artículo 46, establece que el Estado garantiza a las personas de la tercera edad, un subsidio alimentario, en caso de indigencia.

Por otra parte, el artículo 67 de la Constitución señala que la educación es

³⁹ En conformidad a la Constitución Política de Colombia, el artículo 286 señala que “las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”

⁴⁰ Decreto disponible en: <http://www.mineduacion.gov.co/normatividad/1753/w3-article-353830.html> (julio 2016).

⁴¹ Resolución disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_mineduacion_16432_2015.htm (julio 2016).

⁴² Constitución Política disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> (julio 2016).

un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Agrega que es deber del Estado asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. Esto último entonces se relaciona con los objetivos del PAE como veremos más adelante, en cuanto a que uno de ellos es evitar el ausentismo y la deserción escolar.

A nivel legislativo, el artículo 6° de la Ley N° 7 de 1979⁴³, dispone que todo niño tiene derecho a la educación, la asistencia y bienestar sociales y que corresponde al Estado asegurar el suministro de la Escuela, la nutrición escolar, la protección infantil, y en particular para los menores impedidos a quienes se deben cuidados especiales.

c. Objetivos del Programa

El Programa de Alimentación Escolar, promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario, durante la jornada escolar, con el objeto de mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción escolar y fomentar estilos de vida saludables. Todo esto con la participación activa de la familia, la comunidad y el Estado por medio de los entes territoriales.

d. Cobertura del Programa

En conformidad al artículo 1° de la Resolución N° 16.432 del 2 de octubre de 2015, que establece los Lineamientos Técnicos para la Operación del PAE, existe un criterio de selección y priorización, respecto a los niños que tienen derecho a alimentación complementaria. Así se señala en su artículo 1° que son población objetiva del programa los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados, registrados en el Sistema de Matrícula (Simat) como estudiantes oficiales, quienes serán atendidos por la Entidad Territorial Certificada (ETC) durante el calendario escolar definido por cada una de ellas.

El proceso de priorización, es liderado por el Rector de los Establecimientos educacionales seleccionados y el Comité de Alimentación Escolar. Para la priorización se tienen en cuenta los siguientes criterios:

⁴³ Ley disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13506> (julio 2016)

- **Área rural:** cubrir el 100% de los escolares matriculados que se encuentren cursando preescolar y primaria, empezando por los que hacen parte de jornada única, y posteriormente dando prioridad a la población étnica y población en condición de discapacidad.
- **Área urbana:** empezar por los escolares matriculados que se encuentren cursando pre-escolar y primaria, empezando por los que hacen parte de la Jornada Única y, posteriormente, dando prioridad a la población étnica y población en condición de discapacidad. Luego continuar con los escolares matriculados y clasificados con puntajes del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN).

Por lo tanto, en cuanto a la cobertura cada Entidad Territorial dependiendo de los recursos disponibles hará la priorización de las instituciones educativas y definirá el número de beneficiarios, como veremos en detalle más adelante.

e. Directrices del Programa

Corresponsabilidad

Esto quiere decir que en el Programa hay una concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar la adecuada y oportuna ejecución y prestación del Programa. Implica también que el Estado, para poder cumplir ese fin, requiere el apoyo de los actores sociales, incluida la familia

Cofinanciamiento

Hay una cofinanciación, es decir, hay diversas fuentes de financiamiento para el Programa. En este caso, el Ministerio de Educación determina los criterios para distribuir los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y realizar las actividades institucionales necesarias para transferirlos a las entidades territoriales, con el fin de que éstas, como responsables del servicio educativo en su jurisdicción y de la ejecución del PAE, realicen la implementación, financiación y ejecución del programa de acuerdo con los lineamientos del Ministerio y las necesidades locales.

Articulación del Programa por parte del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación coordina las actividades con los actores del PAE para el cumplimiento de los lineamientos y objetivos del Programa y brinda

asesoría a las Entidades Territoriales sobre las acciones, actividades y proyectos que se implementen o desarrollen.

Con el fin de garantizar la oportunidad, continuidad y adecuada ejecución del Programa y la prestación del servicio, el Ministerio también puede ordenar acciones o medidas administrativas, técnicas y operativas que deben adoptar las entidades territoriales, los operadores, los directores de los establecimientos escolares y en general los actores del sistema educativo.

Control y Participación social

En este Programa existe una serie de mecanismos que promueven la inclusión social y la vinculación efectiva de la comunidad para el desarrollo y mejoramiento del Programa. Por una parte, existe un control social, a través de la rendición de cuentas y veedurías ciudadanas, y por otra parte una participación ciudadana, a través de los Comité de Alimentación Escolar en los Establecimientos Educativos y de las Mesas Públicas.

Sustentabilidad y respeto a la identidad cultural de grupos étnicos

Respecto a la comida escolar y la elaboración de los menús, estos deben ser elaborados, teniendo en cuenta la disponibilidad de alimentos regionales, los alimentos de cosecha, los hábitos culturales y costumbres alimentarias. En el caso de atención a grupos étnicos, se deben incluir los alimentos autóctonos y tradicionales, que respeten los hábitos alimentarios y fomenten el rescate de sus tradiciones.

Por otra parte, se establece que las instituciones educativas ubicadas en comunidades, resguardos o territorios indígenas y grupos étnicos, tendrán unos Lineamientos Técnicos Administrativos Diferenciales acorde con sus usos, costumbres e identidad cultural, debidamente concertados en los espacios conformados por la Ley, siempre y cuando dichos usos y costumbres no sean contrarios a la Constitución y las leyes.

f. Entidades que participan en el Programa

En conformidad al Artículo 2.3.10.4.1 del Decreto 1852 de 2015, la prestación de los servicios del PAE es corresponsabilidad de diversos actores estatales: el Ministerio de Educación; los municipios, los distritos, los departamentos, los establecimientos y sedes educativas oficiales. Junto con ellos, existen otros actores sociales que participan también en el Programa: los directores, docentes, padres de familia, estudiantes beneficiados, los operadores y el personal que manipula los alimentos en cada una de las etapas.

Por último, también son actores del programa los organismos de cooperación internacional, entidades no gubernamentales y el sector privado.

A continuación, nos referiremos a los principales de ellos y sus funciones:

- **Ministerio de Educación Nacional.** Es quien establece las condiciones y lineamientos para la operación del PAE, asesora y monitorea a las entidades territoriales y cofinancia el Programa. Sólo en forma excepcional ejecuta directamente el Programa, como lo veremos más adelante.
- **Entidades Territoriales.** La entidad territorial son los municipios, distritos, departamentos, establecimientos y sedes educativas oficiales. Las Entidades Territoriales pueden ser certificadas o no. Sólo a las Entidades Territoriales Certificadas se les permite ejecutar el PAE, tal como veremos más adelante.
- **Directores de los establecimientos escolares.** Los Directores cumplen principalmente las siguientes funciones en relación al PAE:
 - Designar y gestionar espacios adecuados para la operación del programa en cada etapa, de acuerdo con la modalidad que se esté suministrando.
 - Facilitar a los operadores del PAE el cumplimiento de las obligaciones del contrato que tengan relación con la institución educativa.
 - Realizar la etapa a su cargo del proceso de focalización y priorización de alumnos.
 - Verificar y suscribir el documento correspondiente que acredite el suministro de cada uno de los complementos alimentarios, de manera que sean entregados adecuada y oportunamente por los operadores a cada beneficiario, y emitir mensualmente el certificado de complementos alimentarios entregados por el operador.
 - Registrar en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y/o en el sistema de información que para tal efecto determine el Ministerio de Educación Nacional, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos Técnicos - Administrativos del programa.
 - Actualizar oportunamente en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) los cambios en la matrícula de cada institución educativa.
 - Dar a conocer a la comunidad educativa el Programa de Alimentación Escolar y las condiciones en que se prestará en la institución educativa.

- **Operador del PAE:** Es la persona contratada para realizar la prestación del servicio del Programa en los establecimiento escolares, haciendo entrega de la comida escolar a los estudiantes beneficiarios, de acuerdo con los lineamientos, establecidos por el Ministerio de Educación y las obligaciones del contrato. Dentro de sus principales funciones están:
 - Garantizar permanentemente la cantidad, calidad, inocuidad y oportunidad en la entrega de los alimentos a los estudiantes beneficiarios del programa en las condiciones del contrato.
 - Planear, organizar y ejecutar el suministro diario de los complementos alimentarios, y garantizar que el personal que lleva a cabo las actividades desarrolladas durante la ejecución del PAE en las diferentes etapas del proceso, tenga la idoneidad y experiencia suficiente para el cumplimiento de sus funciones.
- **Comité de seguimiento operativo departamental o municipal.** Este Comité realiza el seguimiento a la ejecución del PAE en los departamentos o municipios según sea el caso, y propone acciones para el mejoramiento de la operación. Lo preside el gobernador o Alcalde.
- **Comité de Alimentación Escolar (CAE).** En cada establecimiento escolar donde opere el PAE debe haber un CAE, el cual tiene como objetivo fomentar la participación ciudadana, el sentido de pertenencia y el control social durante la planeación y ejecución del PAE. Es una función del Director del establecimiento convocar para que este se constituya.

2. Ejecución del Programa. Gestión y preparación de la comida escolar

En primer lugar debemos contextualizar que en Colombia en materia de educación hay una operación descentralizada, esto implica que la gestión del servicio educativo se desarrolla en la entidad territorial que son los municipios, distritos, departamentos, a través de las Secretarías de Educación. El nivel de autonomía de cada Secretaria de Educación, dependerá de si la entidad territorial está o no certificada. Por otra parte, el proceso de descentralización en materia de comidas escolares se consolida el año 2015 con la dictación del Decreto 1852⁴⁴. El propósito de esta normativa es fomentar la corresponsabilidad de las regiones, el cofinanciamiento,

⁴⁴ Decreto disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/normatividad/1753/w3-article-353830.html> (julio 2016).

y articulación de todos los actores que participan en el Programa.

A nivel nacional, en relación al PAE el Ministerio de Educación es quien representa a este nivel político administrativo, y tiene un rol de coordinación, asesoría, monitoreo y cofinanciamiento del Programa. Su principal función, es establecer las condiciones y lineamientos técnicos administrativos para la operación del PAE. En estos lineamientos se definen las condiciones mínimas que deben tener o cumplir todos los actores y operadores del programa para la prestación de un servicio de alimentación escolar⁴⁵.

Sólo de manera excepcional, el Ministerio de Educación puede ejecutar directamente el PAE, en los siguientes casos:

- Cuando en un territorio o región se produce una calamidad pública, desastre, emergencia grave, fuerza mayor o caso fortuito que impidan temporalmente a las entidades territoriales la suscripción y/o ejecución de los contratos para suministrar el programa a estudiantes en clase, y por el tiempo que dure la imposibilidad.
- Cuando se presenten hechos sobrevinientes que generen grave perturbación del orden público en un territorio o región, que impidan temporalmente a las entidades territoriales suscribir y/o ejecutar los contratos para el PAE a estudiantes en clase, y sea posible la contratación por parte del Ministerio.

A nivel regional, están las Entidades Territoriales, esto es municipios, distritos, departamentos, y son los encargados de coordinar la ejecución del PAE. Estas entidades territoriales, pueden ser Entidades Territoriales Certificadas o No Certificadas, y sólo las certificadas como veremos más adelante, son las responsables de la selección, contratación e implementación del Programa, lo que lleva a la descentralización total del Programa.

La Resolución del Ministerio de Educación, que estableció los lineamientos Técnicos Administrativos del PAE, distingue en materia de funciones entre las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y Entidades Territoriales no Certificadas.

Entidades Territoriales Certificadas

⁴⁵ Ver Resolución 16432 de 2015. Disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_mineduccion_16432_2015.htm (julio 2016).

La Ley 715 de 2001⁴⁶, señala que las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) tienen plena autonomía para gestionar el servicio educativo.

Son entidades certificadas los departamentos y distritos. Respecto a los municipios, la ley distingue:

- Municipios con más de 100.000 habitantes, la ley los certifica automáticamente. Sin embargo, estos municipios certificados, deberán demostrar cuando sean requeridos por el nivel central, que mantienen la capacidad necesaria para administrar el servicio público de educación. Si no logran acreditar su capacidad, pierden la certificación.
- Municipios de menos de 100.000 habitantes, para certificarse deben cumplir requisitos en materia técnica, administrativa y financiera, y su certificación la deciden los departamentos. Si los municipios no son certificados, son responsables del servicio educativo los departamentos y de la administración de los recursos. Los municipios no certificados, sólo pueden administrar y distribuir los recursos de calidad y de alimentación que reciben a través del Sistema General de Participaciones y los recursos propios que destinen para educación.

En la actualidad, Colombia cuenta con 95 entidades territoriales certificadas, sin embargo, solo 80 se encuentran ejecutando PAE. En general, efectúa funciones de planificación, ejecución, financiamiento, supervisión y acompañamiento. Se destacan las siguientes:

a) Coordinar la ejecución del PAE, esto es:

- Coordinar la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común.
- Adelantar los procesos de contratación, cuando a ello haya lugar, para ejecutar en forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de los mismos.
- Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia.
- Designar la supervisión, y en caso necesario la interventoría técnica, en los contratos que suscriba, para el adecuado seguimiento y verificación de su ejecución.

b) Realizar el diagnóstico y caracterización de las instituciones educativas y sus sedes donde se presta el servicio del PAE, respecto a condiciones de infraestructura, equipos, menaje, acceso y transporte de insumos y de alimentos;

⁴⁶ Ley disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4452> (julio 2016)

- c) Realizar el análisis situacional de su territorio, identificando las necesidades y prioridades de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes conforme a los criterios contemplados en estos lineamientos, de manera de aplicar y cumplir los criterios de priorización y focalización establecidos por el Ministerio de Educación;
- d) Liderar la gestión, articulación y ejecución de acciones que fortalezcan las compras locales, con el fin de contribuir a mejorar la economía local;
- e) Brindar atención con enfoque diferencial para los beneficiarios de los diferentes grupos étnicos;
- f) Garantizar que los establecimientos educativos de su jurisdicción cuenten con la infraestructura adecuada para el almacenamiento, preparación, distribución y consumo de los complementos alimentarios, e implementar planes de mejoramiento con los establecimientos educativos que no cumplan con estas condiciones, hacerles seguimiento y apoyar su implementación y ejecución;
- g) Garantizar la dotación de equipos, utensilios y menaje necesarios para la operación del programa en las instituciones educativas priorizadas, de acuerdo con la modalidad que se esté suministrando;
- h) Implementar y promover la participación ciudadana y el control social acorde con los principios de la democracia participativa y la democratización de la gestión pública.

Respecto a las Entidades Territoriales No Certificadas, éstas no pueden ejecutar PAE sin embargo, cumplen funciones de planificación, financiamiento, acompañamiento en relación al PAE.

Señalado lo anterior, a continuación, veremos la forma cómo se gestiona el PAE por las Entidades Territoriales Certificadas y la forma cómo se planifica y preparan las comidas escolares

a. Gestión de las comidas escolares

En conformidad a los lineamientos señalados por el Ministerio, las Entidades Territoriales Certificadas para ejecutar el PAE, por una parte deben realizar la planificación de éste y luego de planificado se deben contratar los operadores del PAE.

Planificación del PAE. Esta etapa es fundamental para la adecuada implementación del PAE, ya que de la información que se obtiene en esta etapa depende la contratación y ejecución del mismo. En esta etapa debe realizarse lo siguiente:

- **Priorización de las Instituciones Educativas.** Esta priorización se hace mediante mesas de trabajos en la que participan diversos actores interesados, y definen los aspectos relacionados con el diagnóstico situacional del municipio; selección de Instituciones Educativas, Selección del tipo de complemento alimentario a suministrar y la modalidad del suministro.
- **Diagnóstico de la situación del municipio.** El objeto es identificar a la población escolar que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, para ello analiza una serie de indicadores tales como el número de niños y adolescentes; ubicación de los establecimientos educativos por área urbana y rural; condiciones de accesibilidad a los establecimientos educativos; tasas de ausentismo y deserción rurales/urbanas; población con pertenencia étnica, entre otros. Además junto con el sector salud, analiza los resultados del diagnóstico de infraestructura que debe levantar la entidad territorial, de manera de ver especialmente las condiciones de dotación de equipos y menaje en los comedores escolares donde se prestará el servicio de alimentación. Esto permite determinar el tipo de complemento alimentario a suministrar y analizar los recursos necesarios para la cofinanciación del PAE.
- **Selección de Instituciones Educativas.** Para seleccionar la Entidad Territorial Certificada deberá tener en cuenta los siguientes criterios de priorización:
 - Primero. Instituciones educativas con implementación de Jornada Única en zona urbana y rural.
 - Segundo. Área rural. Todos los establecimientos educativos en el área rural deben ser seleccionados, iniciando con aquellos que cuenten con un solo docente (pre-escolar y primaria).
 - Tercero. Establecimientos educativos del área urbana (pre-escolar y primaria) que atiendan comunidades étnicas.
 - Cuarto. Establecimientos educativos del área urbana (pre-escolar y primaria) que atiendan niñas, niños y adolescentes víctimas del conflicto armado.
 - Quinto. Instituciones educativas urbanas (pre-escolar y primaria) con alta concentración de población con puntajes de SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios Sociales).
- **Modalidad del suministro.** Se refiere al proceso y lugar de elaboración y preparación de los alimentos a suministrar. La selección de la modalidad, dependerá de las condiciones de la infraestructura del comedor escolar, dotación de equipos, así como de la ubicación geográfica del establecimiento educativo que

pueda afectar las condiciones de calidad e inocuidad de los alimentos. Se establecen las siguientes modalidades:

- i. Se prepara en el establecimiento escolar: Se implementa en los casos que la infraestructura de la institución cumple con las especificaciones establecidas en la normatividad sanitaria vigente. Esto permite la preparación de los alimentos directamente en las instalaciones del comedor escolar y garantiza la calidad e inocuidad de los mismos.
 - ii. Industrializada: Se implementa en casos donde la infraestructura de la institución educativa no permita la preparación de los alimentos directamente en las instalaciones del comedor escolar, por lo tanto, es necesario suministrar un complemento alimentario listo para consumo, compuesto por alimentos no procesados (frutas) y alimentos procesados. Esta modalidad es transitoria mientras la entidad territorial realiza las adecuaciones o mejoras correspondientes en el comedor escolar, con el fin de obtener el concepto sanitario favorable por la autoridad sanitaria competente.
- **Focalización de Titulares de Derecho**: La focalización de los niños y jóvenes a quienes se les suministra el complemento alimentario se hace por el **Comité de Alimentación Escolar**, el cual es presidido por el Director del establecimiento escolar. Para ello, se deben tener en cuenta los siguientes criterios:
 - Primero: En el área rural cubrir el 100% de los escolares matriculados que se encuentren cursando transición y primaria, empezando por los que hacen parte de jornada única, y posteriormente dando prioridad a la población étnica y población en condición de discapacidad.
 - Segundo: En el área urbana, escolares matriculados que se encuentren cursando transición y primaria, empezando por los que hacen parte de la Jornada Única y, posteriormente, dando prioridad a la población étnica y población en condición de discapacidad.
 - Tercero: En el área urbana, escolares matriculados y clasificados con puntajes del SISBEN.
 - **Contratación del Operador**: Esta contratación se efectúa de acuerdo a las normas de contratación pública, es decir mediante licitación pública, y pueden excepcionalmente hacerlo por contratación directa, cuando hay declaración de urgencia manifiesta. Los operadores que se contraten deben cumplir condiciones mínimas de Experiencia y capacidad financiera, para ello se les exige:

- Acreditar experiencia específica en la prestación del servicio de suministro de alimentación a diferentes grupos poblacionales.
- La experiencia específica y la capacidad financiera solicitada a los proponentes debe ser mínimo equivalente al tiempo, cuantía del presupuesto y plazo de ejecución del proceso que se adelante.
- Acreditar la capacidad financiera en índices de endeudamiento, liquidez y capital de trabajo, según lo exigido en el proceso de contratación por parte de la Entidad Territorial.

En los territorios indígenas, el PAE es operado por las organizaciones étnicas. En caso de que las organizaciones étnicas no puedan operar el Programa, el operador contratado deberá generar espacios de diálogo para establecer acuerdos que permitan garantizar la atención diferencial. Los aspectos mínimos para generar consensos son: Forma de vinculación de las manipuladoras de alimentos pertenecientes a los grupos étnicos; Ciclos de menús diferenciales, es decir, con inclusión de alimentos y preparaciones autóctonos acorde a sus usos y costumbres; compras locales a proveedores del grupo étnico.

b. Planificación y preparación de las comidas escolares

Dentro de la ejecución del PAE, el operador contratado debe garantizar el recurso humano necesario para cumplir oportunamente en las diferentes etapas del proceso: preparación, almacenamiento transporte y recepción de los alimentos en el comedor escolar. Por lo tanto, en primer lugar, se debe designar un **Coordinador Operativo**, esto es un Profesional en Nutrición y Dietética, Ingeniería de Alimentos, Química de Alimentos, Ingeniería Industrial, Administración de empresas o profesiones afines, el cual es el enlace con la entidad contratante para brindar la información requerida en el marco de la ejecución del respectivo contrato; realizar las actividades relacionadas con la planeación, dirección y control de las acciones necesarias para el cumplimiento del contrato en los aspectos técnicos y administrativos del Programa. Hay también un **Manipulador(es) de alimentos**, el cual debe cumplir los requisitos establecidos en la normatividad sanitaria vigente.

Para la elaboración de los **Menús**, los cuales lo realiza el operador, para luego ser aprobados por la Entidad Territorial contratante, el Ministerio de Educación, establece una **Minuta Patrón**, esto es los aspectos alimentarios y nutricionales, para cada comida según los grupos de edad, características de crecimiento y desarrollo. Este patrón establece la distribución por tiempo de consumo, los grupos de alimentos, las cantidades en crudo (peso bruto y peso neto), porción en servido, la frecuencia de oferta

semanal y el aporte y adecuación nutricional de energía y nutrientes establecidos para cada grupo de edad. La información suministrada en la minuta patrón relacionada con el peso bruto, debe utilizarse para el cálculo de la compra de los alimentos, el peso neto para el análisis de calorías y nutrientes del ciclo de menús y el peso servido para el proceso de supervisión, lo que garantiza que los alimentos correspondan a la minuta patrón establecida.

Respecto a la selección del tipo de alimentos a suministrar, la ley señala que el complemento alimentario jornada mañana jornada tarde debe aportar el 20% de las recomendaciones diarias de calorías (energía) y nutrientes, y el complemento alimentario tipo almuerzo aportará el 30% de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes. En la Minuta Patrón, se recomienda la distribución del valor calórico total o rango aceptable de distribución de la siguiente forma: Proteínas: 12-14%; Grasa: 28-32%; Carbohidratos: 55 a 65%.

Tabla N° 2. Recomendaciones de energía y nutrientes para los grupos poblacionales

Edad	Calorías	Proteínas Gr	Grasas Gr	Carbohidrato gr	Calcio mg	Hierro mg.
4-6 años y 11 meses	1643	57.5	54.8	230	600	10.3
7-12 años y 11 mes	1986	69.5	66.2	278	800	15
13 años – 17 años y 11 meses	2556	89.5	85.2	357.8	900	15

Fuente: Resolución 16432 de 2015.

Los menús (ciclo de 21 días) deben además ser elaborados, teniendo en cuenta la disponibilidad de alimentos regionales, los alimentos de cosecha, los hábitos culturales y costumbres alimentarias. En el caso de atención a grupos étnicos, se deben incluir los alimentos autóctonos y tradicionales, que respeten los hábitos alimentarios y fomenten el rescate de sus tradiciones.

El ciclo de menús debe publicarse en cada uno de los comedores escolares, en un lugar visible a toda la comunidad educativa, y en caso de atender población étnica deberán estar escritos en castellano y en la lengua del correspondiente grupo étnico.

Si realizado y publicado el menú, no hay disponibilidad de un alimento del menú diario planeado, el alimento puede intercambiar por otro que se encuentre en la lista de intercambios, dentro del mismo grupo de alimentos, con el fin de mantener el aporte nutricional del menú. Sin embargo, los intercambios no pueden exceder a 6 en un ciclo de menús, y para el caso del alimento proteico se permiten máximo 2 intercambios por ciclo. En todo caso, el operador debe solicitar por escrito con mínimo 5 días de anticipación (dependiendo del caso), la autorización del intercambio a la supervisión o Interventoría de la Entidad Territorial Certificada o del Ministerio de Educación, según corresponda, e informar y dejar copia de dicha autorización en la institución educativa.

3. Recursos financieros del PAE, su financiamiento y fiscalización.

a. Financiamiento del Programa

En conformidad a lo establecido en el Decreto 1852 de 2015, una de las características del PAE es la cofinanciación del Programa. Para ello, el Ministerio de Educación determina los criterios para distribuir los recursos públicos y realiza las actividades institucionales necesarias para transferirlos a las Entidades Territoriales, con el fin de que éstas, como responsables del servicio educativo en su jurisdicción y de la ejecución del PAE, realicen la implementación, financiación y ejecución del programa, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio y las necesidades locales.

De acuerdo al Informe Trimestral del PAE 2016⁴⁷, el Programa cubre aproximadamente 5.051.497 raciones diarias, donde el costo promedio es:

- Complemento alimentario jornada mañana/jornada tarde: \$0.52 dólares (aproximadamente 348 pesos chilenos)
- Almuerzo: \$0.78 dólares (aproximadamente 512 pesos chilenos)

Por lo tanto, frente a la matrícula oficial esto es 7.478.700 estudiantes, se estima que hay una cobertura del 60%, ya que se atienden aproximadamente 4 millones y medio de niños que son beneficiarios del PAE.

⁴⁷ Informe disponible en: <http://bcn.cl/1wsut> (julio 2016)

Por otra parte, la ley establece expresamente para qué deben destinarse los recursos que se transfieren a las Entidades Territoriales:

- a) Compra de alimentos adecuados según lineamientos;
- b) Contratación del personal manipulador de alimentos para la operación del programa;
- c) Transporte de alimentos.
- d) Dotación de menaje, equipos y utensilios necesarios para la prestación del servicio de alimentación escolar, así como para su reposición cuando se requiera.
- e) Dotación de insumos e implementos de aseo para las instituciones educativas donde se realice la operación del programa.
- f) Suministro de combustible para la preparación de alimentos, de acuerdo con la modalidad de atención suministrada.
- g) Contratación para la provisión del servicio de alimentación escolar.
- h) Construcción y mejoramiento de la infraestructura destinada para el almacenamiento, preparación, distribución, consumo e instalaciones sanitarias de las instituciones educativas donde se realice la operación del programa.
- i) Supervisión, interventoría, monitoreo y control de la prestación del servicio del programa de alimentación escolar.

Fuentes de Financiamiento

Son todos aquellos recursos públicos o privados, destinados a financiar el PAE, cuya ejecución será coordinada por las Entidades Territoriales, bajo el esquema de Bolsa Común con los recursos de las diferentes fuentes que concurran en el financiamiento del Programa. Estas fuentes son las siguientes:

- a) Recursos del Sistema General de Anticipaciones (SGP);
- b) Regalías;
- c) Recursos propios;
- d) Recursos del Presupuesto General de la Nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación;
- e) Otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación.

Respecto a los recursos del Presupuesto de la Nación, es el Ministerio de Educación, quien debe distribuir estos recursos de cofinanciación a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC). Dentro de las prioridades definidas, estuvo la implementación de la Jornada Única (jornada escolar completa), por lo que la mayoría de los recursos de la bolsa para alimentación escolar debe ser distribuida en función de los

estudiantes atendidos bajo ésta modalidad, fortaleciendo así su implementación. Lo restante se distribuye con base en factores de ruralidad, equidad y necesidades específicas de gasto permitiendo así que las ETC que requieran de recursos adicionales para mantener la cobertura del PAE se vean beneficiadas.

Bolsa Común de Recursos

Es un esquema de ejecución unificada de recursos, mediante el cual la Nación y las entidades territoriales, invierten de manera coordinada sus recursos, con el fin de alcanzar los objetivos comunes del programa, mediante una ejecución articulada y eficiente de los recursos. Para consolidar la bolsa común de recursos las Entidades Territoriales, se utilizan los siguientes mecanismos:

- a) Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, para articular la ejecución del PAE con el fin de obtener la confluencia de las fuentes de financiación en una sola bolsa común, que será administrada y ejecutada por la ETC;
- b) Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, con el fin de trasladar a estas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento dirigidos al programa, para que de manera coordinada y unificada por la ETC sean ejecutados en cada municipio o distrito de su jurisdicción;
- c) Acuerdo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales no certificadas de su jurisdicción, donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas, con el fin de garantizar una única operación en el territorio;
- d) Cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ETC, de acuerdo con estos lineamientos.

Fiscalización de la gestión y ejecución del PAE

La fiscalización de la gestión y ejecución de los recursos financieros del PAE corresponde en primer lugar al Ministerio de Educación, que es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo Federal. En conjunto con el Ministerio, ejercen también control interno las Entidades Territoriales. Por último, el Programa de Alimentación Escolar, tiene también una fiscalización ciudadana, en cuanto a que el Programa promueve mecanismos de control social y participación ciudadana.

b. Fiscalización de la gestión y ejecución del Programa

La fiscalización de la gestión y ejecución de los recursos financieros del PAE puede ser a nivel central o regional, y tiene diversas etapas:

- a) **Monitoreo y control**: El Ministerio de Educación, que es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo a nivel central, verifica y controla la operación del Programa, para ello recolecta la información, y realiza seguimiento a los planes de acción de los componentes del PAE con el fin de generar alertas oportunas y acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa. El modelo de Monitoreo y Control para las ETC lo define el Ministerio de Educación.

Por su parte, las Entidades Territoriales a nivel regional también tienen asignadas funciones de control y monitoreo, y para ello deben asignar mínimo a un profesional de su equipo PAE, para que sea el que realice esta función. Las ETC deben implementar coordinadamente con los Operadores el modelo de Monitoreo y Control definido por el Ministerio.

- b) **Supervisión e interventoría**: Esta función también se realiza a nivel central como regional. Por una parte, el Ministerio para garantizar la calidad, inocuidad, pertinencia y continuidad del servicio que se brinda a beneficiarios del PAE hace un seguimiento a cada uno de los siguientes aspectos: técnico, administrativo, gestión social, financiera y legal a todos los contratos y convenios interadministrativos suscritos por las ETC.

Al mismo tiempo cada ETC debe tener interventoría y/o apoyo a la supervisión en su propia jurisdicción. Debe por lo tanto, designar la supervisión, y en caso necesario la interventoría técnica, en los contratos que suscriba, para el adecuado seguimiento y verificación de la ejecución del Programa.

Para realizar el seguimiento de la ejecución del Programa, cada ETC debe tener un **Comité de seguimiento operativo departamental o municipal**. Este Comité realiza el seguimiento a la ejecución del PAE en los departamentos o municipios según sea el caso, y propone acciones para el mejoramiento de la operación. Este Comité se reúne mínimo 1 vez por trimestre. Sus integrantes son: El Gobernador o Alcalde, quien lo preside; el Secretario Departamental o Municipal de Educación; el Secretario Departamental o Municipal o Director encargado de la ejecución del PAE; el Alcalde de los municipios en los que el Programa es ejecutado por la Gobernación o sus delegados; el Representante de la interventoría y/o supervisión de los contratos; el Equipo PAE de la Entidad Territorial.

Fiscalización ciudadana: Control social y Participación ciudadana del PAE

En conformidad a lo establecido en los lineamientos del Ministerio de Educación en este Programa existe una serie de mecanismos que promueven la inclusión social y la vinculación efectiva de la comunidad para el desarrollo y mejoramiento del Programa. Por una parte, se pretende generar un control social y por otra parte, una real participación ciudadana. A continuación desarrollaremos ambos tipos de fiscalización ciudadana.

Control Social: La Constitución Política colombiana otorga el derecho de controlar y evaluar la gestión pública (art. 103), por ello el Ministerio de Educación a través de los lineamientos implementa dos mecanismos para facilitar el control social:

Rendición de cuentas. El Programa de Alimentación Escolar debe estar articulado al Plan de Desarrollo Departamental o Municipal. Por lo tanto, la rendición de cuentas de PAE debe estar acorde con la rendición de cuentas que realiza la entidad territorial.

Veedurías ciudadanas PAE: Es un mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Los principales aspectos a los que la veeduría ciudadana puede hacer seguimiento en relación al PAE son: Inversión y asignación de recursos; cumplimiento del cometido y los fines; cobertura efectiva a los beneficiarios; oportunidad y efectividad del servicio; proceso de contratación pública; cantidad y calidad la minuta patrón; ciclos de menú y la verificación de su cumplimiento.

Por último, de acuerdo a la Ley 850/2003 que reglamenta la veedurías ciudadanas⁴⁸, se pueden constituir veedurías i. Por iniciativa de un número plural de ciudadanos; ii. Organizaciones civiles que deciden vigilar la gestión pública; iii. Niñas, niños y adolescentes titulares de derecho del PAE.

Participación Ciudadana: Las entidades territoriales deben promover los espacios de participación ciudadana y el control social en concordancia con la Constitución Política. Para el caso del PAE, el Ministerio ha definido los espacios mínimos de participación:

Comité de Alimentación Escolar en los Establecimientos Educativos: El Comité de Alimentación Escolar (CAE), fomenta la participación ciudadana, el

⁴⁸ Ley disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10570> (julio 2016)

sentido de pertenencia y el control social durante la planeación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar. Este Comité lo conforman: Director o su delegado, quien lo preside; 3 Padres; 1 Personero estudiantil o su suplente⁴⁹; 2 niños titulares de derecho del Programa. Sus principales funciones son:

Acompañar y velar por el adecuado funcionamiento del PAE en el establecimiento escolar.

Plantear acciones que permitan el mejoramiento de la operatividad del PAE en el establecimiento escolar y socializarlas con la comunidad educativa.

Participar de la focalización de los niños titulares de derecho del PAE, según las directrices del Lineamiento Técnico Administrativo del Programa.

Revisar el cumplimiento de las condiciones de calidad, cantidad e inocuidad de los alimentos suministrados en el Programa.

Socializar los resultados de la gestión hecha por el comité a la comunidad educativa al final del año escolar.

Revisar los cambios de horarios en la entrega del complemento alimentario.

Delegar un participante para vigilar la entrega de la comida escolar en la modalidad ración industrializada.

Mesas Públicas: Son encuentros presenciales de interlocución, diálogo abierto y comunicación de doble vía en la Región con los ciudadanos, para tratar temas puntuales que tienen que ver con el funcionamiento del Servicio Público de Bienestar Familiar (SPBF), detectando anomalías, proponiendo soluciones y propiciando escenarios de prevención, cualificación y mejoramiento del mismo. Son convocadas por el Gobernador o el Alcalde por lo menos dos veces durante el año escolar, la primera al inicio del programa y máximo 3 meses después de haber iniciado la operación y la segunda a la mitad o final, dependiendo la necesidad de la ETC. Su objeto es generar espacios para la participación de todos los actores del Programa.

⁴⁹ La ley de Educación en el artículo 94 señala que es personero estudiantil “en todos los establecimientos de educación básica y de educación media y en cada año lectivo, los estudiantes elegirán a un alumno del último grado que ofrezca el establecimiento, para que actúe como Personero de los estudiantes y promotor de sus derechos y deberes”. Ley disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=292> (julio 2016).

I. INGLATERRA: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR GRATUITA

1. Antecedentes

a. Marco normativo del derecho a la alimentación escolar gratuita.

La alimentación escolar gratuita (*free school meals, FSM*) es un beneficio legal disponible para los niños en edad escolar de familias que reciben otros beneficios estatales y que han pasado por el proceso de registro correspondiente (Department for Work and Pensions 2014, p. 3). Este derecho se extendió a todos los alumnos en los primeros 3 años de escuela primaria, sin distinción, a partir del año 2014.

Las condiciones para acceder al beneficio de FSM se encuentran en la Ley de Educación de 1996 (*Education Act 1996*), en la Sección 512ZB (Department of Education 2016, p. 5).

La Ley de los Niños y las Familias de 2014 (*Children and Families Act 2014*), en la sección 106, estableció la obligación legal de todas las escuelas con financiamiento estatal en Inglaterra, a ofrecer un almuerzo escolar gratuito a todos sus alumnos en los niveles de Recepción, Primer Año y Segundo Años, a partir de septiembre de 2014 (Department for Work and Pensions 2014, p. 3).

Actualmente, la alimentación escolar gratuita universal (UIFSM, por sus siglas en inglés) se financia a través de la subvención 2016-2017, entregada por el Secretario de Estado (ministro) de Educación, de acuerdo a la Sección 14 de la Ley de Educación de 2002 (*Education Act 2002*).

Por último, los estándares de la alimentación escolar están contenidos en la regulación respectiva (*Education England, The requirements for School Food Regulations 2014*).

b. Objetivos del Programa

Aunque ninguna de las leyes citadas establece un objetivo específico para el otorgamiento de este beneficio, Weichselbaum y Buttriss (2014) señalan que la provisión de alimentación escolar gratuita (*Free School Meal, FSM*) para los niños de las familias de bajos ingresos ha sido considerada en Inglaterra una importante medida de salud pública.

En virtud del artículo 16 de dicha Ley de Educación de 2002, que le entrega facultades discrecionales al Secretario de Estado de Educación para otorgar el financiamiento escolar, le permitió a este último establecer que, cumpliéndose el objetivo principal (esto es, la provisión de alimentos a los alumnos en los niveles señalados), la subvención podrá ser gastada por las escuelas para los propósitos educativos de la misma. Ello significa que se incluye: 1) el beneficio educativo de los alumnos matriculados en esa escuela; 2) el beneficio de los alumnos matriculados en otras escuelas; o 3) para instalaciones comunitarias, por ejemplo, la prestación de servicios con un fin caritativo, en beneficio de los alumnos de dicha escuela, de sus familias o de personas que vivan o trabajen en la localidad en la que se encuentre la escuela (GOV.UKd 2016, p. 3).

c. Cobertura del Programa

Los beneficiarios de la alimentación escolar gratuita, cuya provisión cubre principalmente el almuerzo escolar son:

- **Alumnos de familias de bajos ingresos.** De acuerdo a la Sección 512ZB de la Ley de Educación de 1996, si los padres de los alumnos beneficiarios reciben cualquiera de los subsidios estatales que señala, sus hijos pueden tener derecho a recibir FSM. Entre estos subsidios y créditos fiscales están aquéllos basados en el desempleo, los bajos ingresos, la situación migratoria y de asilo, y la pensión. En el año 2014, 1,8 millones de niños y jóvenes recibieron almuerzos gratuitos, uno de cada cinco niños, lo hizo en las escuelas primarias aproximadamente y alrededor de un cuarto en las escuelas secundarias, no hizo uso de este beneficio. Una razón comúnmente citada para ello es la percepción del estigma asociado a la recepción del mismo (Weichselbaum y Buttriss 2014).
- **Alumnos de 4 a 7 años (alimentación escolar universal).** El Plan de Alimentación Escolar para Inglaterra (*School Food Plan*)⁵⁰ del año 2013 llamó al gobierno para embarcarse en un proceso de provisión de comidas escolares gratuitas para todos los niños matriculados en escuelas primarias (alimentación escolar gratuita universal o UIFSM, por sus siglas en inglés), comenzando por las autoridades

⁵⁰ En abril de 2012, el Secretario de Educación de entonces, Michael Gove, pidió a John Vincent and Henry Dimbleby, fundadores de los restaurantes Leon, conducir una investigación independiente de la alimentación escolar. En julio de 2013, Vincent y Dimbleby publicaron el Plan de Alimentación Escolar, que proporciona una amplia gama de medidas para que las escuelas aumentasen el requerimiento de alimentación escolar por parte de las familias, mejorasen la calidad de ésta y tomaran otras medidas, como la educación de los alumnos acerca de la cocina y los ingredientes (House of Commons Library 2016, p. 5).

locales que tenían a su cargo el mayor porcentaje de alumnos elegibles para recibir tal alimentación. En septiembre de 2013, el gobierno anunció que a partir de septiembre de 2014, todos los niños en los tres primeros años de escuela primaria tendrían derecho a una comida escolar caliente, en forma gratuita. Esto significó la adición de 1,5 millones de niños a los actuales 400.000 niños de 5 a 7 años que ya eran elegibles en función de sus ingresos familiares, lo que eliminaba cualquier estigma asociado con el beneficio (Weichselbaum y Buttriss 2014).

De este modo, los niños pequeños que ejercen su derecho a la educación inicial en una institución privada o voluntaria (por ejemplo, una sala de cuidados diurna o un grupo de juegos), o en una escuela independiente, no tienen derecho a FSM, incluso si cumplen con los criterios de calificación. Esto se debe a que el marco existente para las FSM sólo se aplica a los alumnos registrados en escuelas financiadas por el Estado (Department of Education 2014, p. 5)⁵¹.

d. Entidades que participan en el Programa

El gobierno escolar (School governors)

Los gobernadores de la escuela, son los responsables de la provisión de alimentos en ella. El consejo de gobierno escolar decide la forma que tomarán los almuerzos escolares, pero debiendo asegurarse de que las comidas y demás alimentos, así como las bebidas proporcionadas, satisfagan los estándares alimenticios de la institución (Department of Education 2016, p. 5).

Organizaciones de apoyo en la implementación

Las organizaciones sin fines de lucro, *Children's Food Trust* (CFT) y *Lead Association for Catering in Education* (LACA), cuyo objetivo es colaborar en el mejoramiento de la alimentación infantil, fueron designadas por el Departamento de Educación para proporcionar un servicio de apoyo a las escuelas, autoridades locales y proveedores de servicios de alimentación, en la provisión de alimentación escolar gratuita universal (Department of Education 2014, p. 11).

Este apoyo consiste en un servicio telefónico y de asesoramiento en línea para todas las organizaciones que requieran apoyo, y un servicio de apoyo directo

⁵¹ La inscripción para solicitar este beneficio se puede hacer vía electrónica en la página web <https://www.myfreeschoolmeals.com/>.

para algunas escuelas. Las escuelas que han sido identificados como necesitadas de apoyo directo tienen entre las opciones disponibles la colaboración con otras escuelas, además de asistencia telefónica y visitas personales de asesores profesionales especializados (Department of Education 2014, p. 11).

El servicio de apoyo aportación directa está disponible principalmente a las escuelas que:

- Tuvieren bajos niveles de alimentación provista por la escuela,
- Proporcionarán sólo almuerzos envasados,
- Proveyeren de servicios de alimentación propios, y por lo tanto fuere poco probable que reciba apoyo de una organización patrocinadora, como una autoridad local o una organización que provea alimentos,
- Fueren pequeñas o muy grandes,
- Prepararen y transportaren comidas a otras escuelas (conocidas como “cocinas productoras”).
- Se enfrentaren a importantes desafíos en la implementación y el mantenimiento de UIFSM por alguna otra razón.

Todos estos servicios eran gratuitos para los solicitantes hasta octubre de 2014, pero a partir de esa fecha se debe pagar una contribución para la vista personal de apoyo (Department of Education 2014, p. 11).

2. Ejecución del Programa: Gestión y preparación de las comidas escolares

a. Gestión de las comidas escolares

Los Gobiernos escolares (School governors) como señalábamos, son los responsables de la provisión de alimentos de la escuela. Hay que tener presente que, el gobierno de las escuelas públicas en Inglaterra corresponde a una junta o consejo (*board*), formada por diversos gobernadores, donde cada uno representa un estamento de la comunidad escolar, y generalmente son: el personal de la escuela, los padres, miembros de la comunidad local, la autoridad educativa local y los patrocinadores de la escuela (si los tuviere). A este ente responde el director de la escuela (*headteacher*).

Los School governors, además deciden la forma de cómo se ejecutan los almuerzos escolares, pero asegurándose siempre que las comidas y bebidas que se sirven cumplen con los estándares de alimentación escolar señaladas en la reglamentación.

Las comidas escolares pueden ser proporcionadas directamente por la autoridad local (*local authority*) o bien por empresas privadas proveedoras de servicio de alimentación (*private caterer*). En este último caso, el cumplimiento de los estándares de alimentación escolar fijados en la reglamentación, deben ser especificados en el contrato de catering (*catering contract*) o en el acuerdo de nivel de servicio (*en inglés Service Level Agreement o SLA*), y la empresa contratada debe proporcionar información a la *School governors*, que dé cuenta del cumplimiento de la norma. En el caso de que sea la autoridad local la que proporcione directamente el alimento mediante la elaboración de las comidas escolares en sus propias cocinas, igualmente debe ser evaluada la provisión de bebida y comida de acuerdo a los estándares, y debe presentar evidencias que acrediten su cumplimiento.

En general, se recomienda a los *School Governors* trabajar directamente con el equipo directivo de la escuela para desarrollar la política alimentaria de la escuela, para ver cómo proveer la alimentación escolar, cómo trabajar en la educación alimenticia con los alumnos, el rol del servicio de catering, si es que se contrata, y establecer estrategias para que en definitiva sea la propia escuela la encargada de proveer los servicios de alimentación directamente.

b. Planificación y preparación de las comidas escolares

Hay dos tipos principales de estándares de alimentación escolar: los basados en tipos de alimentos y bebidas que se le deben ofrecer a los niños que en la escuela (basado en la alimentación) y los basados en la proporción de nutrientes que deben ser proporcionados a los niños en un almuerzo escolar (basado en nutrientes) (British Nutrition Foundation 2015).

Los estándares basados en los alimentos incluyen recomendaciones en relación a frutas y verduras, pescado azul, pan, leche y productos lácteos, alimentos fritos, alimentos salados, aperitivos salados y dulces. Los estándares basados en nutrientes⁵² incluyen recomendaciones respecto a: energía, proteínas, hidratos de carbono, azúcares no lácteos extrínsecos, grasas, grasas saturadas, fibra, sodio, vitamina A, vitamina C, ácido fólico, calcio, hierro y zinc (British Nutrition Foundation 2015).

⁵² Ver tales especificaciones de nutrientes en: <http://www.food.gov.uk/sites/default/files/multimedia/pdfs/tnsschool2006.pdf> (agosto, 2016).

Las escuelas están legalmente obligadas a proporcionar alimentación que cumpla con los estándares alimenticios de la escuela. Estos estándares tienen por objeto asegurar que los niños reciban la nutrición que necesitan a través de todo el día escolar y se aplican a todos los alimentos y bebidas que se ofrecen dentro de la escuela, incluyendo el desayuno, recreo de media mañana, almuerzo y la comida que se sirva después de la jornada (*Department of Education* 2016, p. 4). Aunque no hay requisito formal que señale que deben ser comidas calientes, las comidas calientes deben ser proporcionadas siempre que sea posible, de manera de asegurar que todos los alumnos coman a lo menos una comida de este tipo al día. El agua potable debe ser proporcionada de forma gratuita en todo momento en las instalaciones escolares.

Las regulaciones también establecen los requisitos para la comida y bebida que no sea el almuerzo proporcionado a los alumnos dentro y fuera de la escuela hasta las 6 pm, incluyendo los kioscos, clubes after school y las máquinas expendedoras de alimentos.

Por último, hay que señalar que el 17 de junio de 2014, el Departamento de Educación anunció un nuevo conjunto de normas simplificadas, para hacer más fácil para los cocineros de las escuelas la creación de menús imaginativos, flexibles y nutritivos. Los estándares son obligatorios desde enero de 2015 para todas las escuelas mantenidas por el Estado.

3. Recursos financieros del Programa: Financiamiento y fiscalización

a. Financiamiento del Programa

Para proporcionar alimentación escolar gratuita universal (UIFSM), el gobierno del Reino Unido proveyó de fondos para el año académico 2016-2017, en proporción a 2.30 libras esterlinas (\$1.976 pesos chilenos app.) por comida, por alumno en cada escuela (GOV.UKe 2016). Si se asume que los alumnos recibirán 190 comidas escolares en el curso de un año académico completo. Esto proporciona una cifra de 437 libras esterlinas (\$374.872 pesos chilenos app.) por alumno elegible (Department of Education 2014).

Se asignó un monto de 10 millones de libras esterlinas extra en el 2015 para el ejercicio 2016, para ayudar a las escuelas a mejorar sus instalaciones de cocina y comedor. Además, las autoridades locales pueden usar sus presupuestos de mantenimiento y mejora de la escuela para ayudar a las escuelas a financiar la provisión de UIFSM (GOV.UKe 2016).

La subvención no tiene que ser completamente gastada por las escuelas en el ejercicio presupuestario que comienza el 1 de abril de 2015, pues todo o parte puede ser acarreado a ejercicios futuros (GOV.UKd 2016, p. 3).

b. Fiscalización de la gestión y ejecución del Programa

En primer lugar, es los *School governors*, los que deben asegurarse de que se les envíen informes periódicos sobre el cumplimiento de los estándares de la alimentación escolar así como el cumplimiento del aspecto financiero del suministro de alimentos en la escuela.

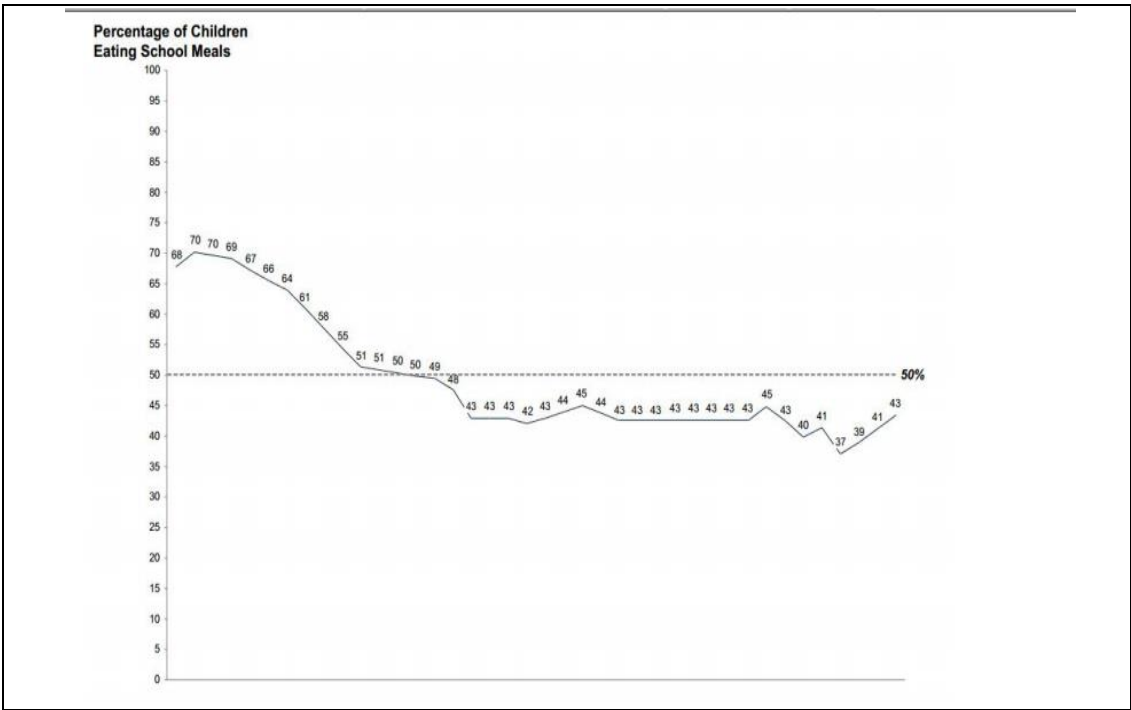
Por otra parte, la Oficina de Normas de Educación, Servicios para Niños y Habilidades (Ofsted) realiza inspecciones para evaluar sobre la alimentación saludable en toda escuela, sea en las aulas a través del aprendizaje, así como en la provisión de la alimentación escolar (British Nutrition Foundation 2015).

Por último, el Secretario de Estado de Educación y el Contralor y Auditor General pueden inspeccionar los libros, registros y otros documentos que se refieran a las cuentas del beneficiario de la subvención para alimentación escolar. Bajo la Sección 6 de la Ley Nacional de Auditoría de 1983, el Contralor y Auditor General podrá examinar si la autoridad local o la escuela gestionaron los fondos de una manera eficiente y rentable. Además, el Secretario de Estado podrá exigir el reembolso de la totalidad o parte de la subvención si la autoridad o la escuela no siguen las condiciones exigidas (GOV.UKd 2016).

1. Otras medidas implementadas para mejorar las comidas escolares en las escuelas en general.

En Inglaterra, la cantidad de alumnos que reciben alimentación en las escuelas inglesas ha variado enormemente en los últimos 40 años. Como se observa en la figura 1, si a principios de los años setenta, el 70% de los estudiantes recibía una comida, este porcentaje cayó acentuadamente a menos del 50% a mediados de los años ochenta, al punto de que las comidas escolares, en promedio, se volvieron económicamente inviables. Esta situación se mantuvo por largo tiempo, incluso llegando al 40%, y sólo recientemente ha comenzado a repuntar (Dimbleby y Vincent 2013, p. 38).

Figura 1: Porcentaje de los niños recibiendo alimentación escolar entre los años 1973 y 2012.



Fuente: Dimbleby y Vincent (2013), p. 38.

Las razones del abrupto descenso en la popularidad de los almuerzos escolares serían complejas. Por una parte, el precio de las comidas escolares se habría incrementado dramáticamente, por dos causas: 1) la inflación galopante de mediados de los años setenta, y 2) la eliminación en 1980 de los límites nacionales de fijación de precios para las comidas escolares. Por tanto, muchas familias que pagaban los almuerzos provistos por las escuelas, se cambiaron a comidas empaquetadas o para llevar, como una forma de ahorrar dinero (Dimbleby y Vincent 2013, p. 38).

Por otra parte, estas últimas comidas se hicieron cada vez más fáciles de preparar, gracias a la llegada de las compras en supermercados y a una nueva generación de alimentos fuertemente comercializados y producidos en masa. Incluso hasta los padres más agotados podían montar un rápido y popular almuerzo para llevar, consistente en pan previamente rebanado, jamón en rodajas, triángulos de queso y una barra de chocolate. Mientras tanto, la instalación de locales de comida rápida, junto a la difusión comercial de papas fritas y otros snacks, le sacaron ventaja a la alimentación escolar en términos de emoción y atractivo (Dimbleby y Vincent 2013, p. 39).

De este modo, menos niños comiendo almuerzos escolares significaron menos dinero que entraba al sistema y pronto se creó un círculo vicioso. Además, como la comida de mayor disponibilidad en la sociedad se industrializó cada vez más, esto también se reflejó en las escuelas. Muchas autoridades locales (encargadas de proveer la alimentación escolar) comenzaron a comprar los servicios de los fabricantes de alimentos

industriales, e incluso de empresas de comida rápida. Los cocineros de la escuela, alguna vez profesionales cualificados, redujeron su labor a simplemente abrir paquetes de alimentos precocinados que lanzaban a la freidora (Dimbleby y Vincent 2013, p. 39).

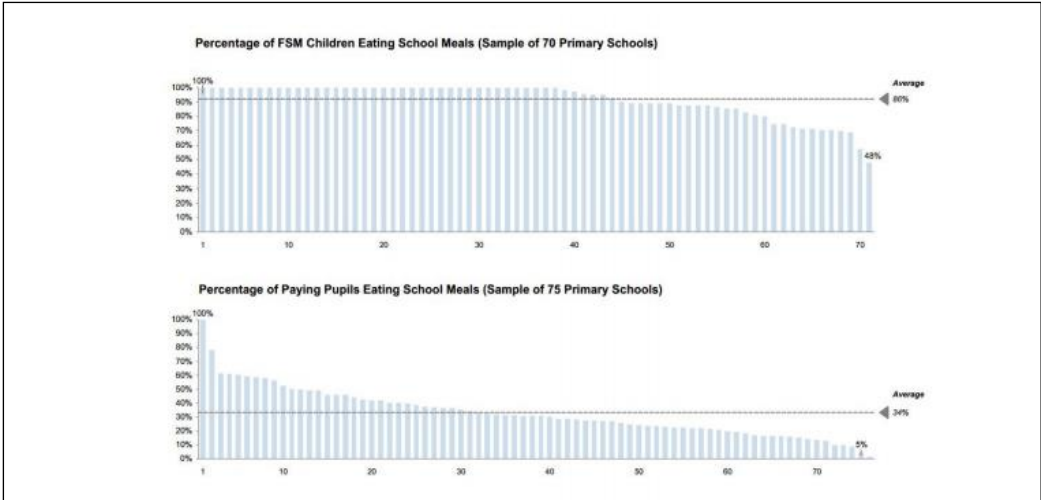
El golpe final se produjo en 2005, cuando el Canal 4 emitió el programa *Jamie's School Dinners* (del popular chef Jamie Oliver). Al mostrar al país lo que había ocurrido en los comedores escolares, se generó indignación pública, y con ello, un impulso para el cambio, que continúa hasta nuestros días. Pero, en el corto plazo, el programa causó gran impresión, porque muchos padres pensaron que sus hijos estarían mejor llevando su propia comida, provocando que el porcentaje de estudiantes alimentándose en las escuelas cayera brevemente a un mínimo histórico del 37% (Dimbleby y Vincent 2013, p. 39).

Junto con ello, el julio de 2012, el entonces Secretario de Estado de Educación, Michael Gove, solicita la redacción de un Plan de Alimentación Escolar a Henry Dimbleby y Juan Vicente, co-fundadores de León Restaurants, publicándose el Plan en julio de 2013: *School Food Plan 2013*⁵³, este plan cuenta con el apoyo de la Secretaría de Estado de Educación y de las diversas organizaciones que están apoyando a los directores para mejorar la alimentación en sus escuelas, básicamente establece 17 acciones para transformar lo que comen los niños en las escuelas y cómo aprenden acerca de los alimentos.

Desde entonces, la calidad de la comida ha mejorado enormemente y la alimentación escolar ha aumentado a un promedio de 43%. Pero, de acuerdo a los autores, en muchas escuelas el servicio de comida aún no es lo suficientemente atractivo para los niños y sus padres. Sólo uno de cada tres familias, que no son elegibles para recibir comidas escolares gratuitas (*free school meals* o FSM) eligen pagar por ellas. La figura 2 que se muestra a continuación ilustra sobre las tasas de alimentación escolar, en primer lugar para los niños que tienen derecho a FSM y luego para los niños que tienen que pagar por tales comidas, de acuerdo a un estudio del *Children Food Trust* (Dimbleby y Vincent 2013, p. 40).

Figura 2: Porcentaje de niños alimentándose con FSM (muestra de 70 escuelas primarios - primer gráfico) y porcentaje de estudiantes pagando por almuerzos escolares (muestra de 75 escuelas primarias – segundo gráfico)

⁵³ Plan disponible en: http://www.schoolfoodplan.com/wp-content/uploads/2013/07/School_Food_Plan_2013.pdf (julio 2016)



Fuente: Dimbleby y Vincent 2013, p. 40.

Existen por lo tanto actualmente diversos beneficios legales, planes y directrices no obligatorias destinadas a mejorar la salud de todos los estudiantes en edad escolar, a continuación señalamos algunos de ellos:

La alimentación como parte del curriculum escolar

El Plan de Alimentación Escolar del 2013 hace hincapié en la necesidad de un enfoque escolar integral para cambiar, efectiva y sostenidamente, los hábitos alimentarios de los escolares. Además de los estándares de alimentación escolar, que aseguran la provisión de alimentos saludables en las escuelas, los alumnos también tienen que contar con las habilidades necesarias para alimentarse por sí mismos a medida que avanzan hacia la adultez. Por lo tanto, es importante que los niños aprendan acerca de la importancia de una alimentación sana, desarrollen una comprensión de dónde viene la comida y sepan cómo preparar comidas saludables, por lo que la nutrición es una parte importante del plan de estudios⁵⁴ (Weichselbaum no Buttriss 2014).

En Inglaterra⁵⁵, actualmente, la alimentación se enseña como una parte obligatoria del plan de estudios en las escuelas primarias (5 a 11 años de edad),

⁵⁴ En el Reino Unido, cada uno de los países que lo componen (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte), tiene su propio plan de estudios. Los nuevos planes de estudios primarios y secundarios en Inglaterra están vigentes desde septiembre de 2014.

⁵⁵ Los En Inglaterra, nuevos planes de estudios primarios y secundarios, listo para la enseñanza a partir de septiembre de 2014, ahora están finalizados (www.gov.uk/government/organisations/departments-for-education/series/national-curriculum). (Hasta septiembre de 2014, las escuelas deben seguir el plan de estudios vigente en su lugar (www.gov.uk/national-curriculum)).

principalmente a través de las materias de Diseño y Tecnología; de Ciencia; y de Educación Personal, Social y de Salud. Cada una de estas tres áreas temáticas destaca aspectos específicos de la educación alimentaria para niños. Combinados, permiten que los niños aprendan a cocinar, a comprender y aplicar los mensajes de una alimentación saludable y a conocer los principios científicos que sustentan la ciencia de los alimentos y la seguridad alimentaria. Luego, en las escuelas secundarias, la alimentación se imparte principalmente a través de Diseño y Tecnología (Department of Education, 2014).

Provisión de desayunos gratuitos

Ha habido una tendencia de las escuelas en los últimos años a introducir los clubes de desayuno, especialmente en las escuelas primarias. Esto ha sido impulsado por la preocupación de que una proporción importante de los alumnos no estarían tomando desayuno y llegarían a la escuela con hambre, lo que puede influir negativamente en el rendimiento escolar. Además de la provisión de alimentos, los clubes de desayuno podrían ayudar a desarrollar habilidades sociales y proporcionarían una oportunidad para aprendizaje adicional (Weichselbaum y Buttriss 2014).

Los desayunos son proporcionados, a veces universalmente gratuitos y otras veces gratuitos sólo para los niños con derecho a alimentación escolar gratuita, en muchas escuelas en Inglaterra a través de los señalados clubes, pero su entrega no es obligatoria y no existirían normas formales para ello. En el año 2014, Weichselbaum y Buttriss señalaban que el Departamento de Educación se habría comprometido a proporcionar 3,15 millones de libras esterlinas en los siguientes dos años (como fondos de contrapartida) para aumentar la prestación de este beneficio. El financiamiento se dirigiría a las escuelas más pobres, es decir, a aquéllas con al menos el 40% de matrícula con derecho a alimentación escolar gratuita.

Provisión de leche

Todos los alumnos que asisten a instituciones preescolares, guarderías, escuelas primarias y secundarias, registradas por Ofsted⁵⁶, tienen derecho a leche subvencionada de acuerdo al plan de subsidios de leche escolar de la Unión Europea⁵⁷

⁵⁶ La Oficina de Normas de Educación, Servicios para Niños y Habilidades (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*, Ofsted) es un departamento no ministerial, encargado de inspeccionar y regular los servicios que atienden a niños y jóvenes, y a los servicios que proporcionan la educación y habilidades a estudiantes de todas las edades (GOV.UKOfsted, s/f).

⁵⁷ El plan de subvenciones de leche escolar (*EU school milk subsidy scheme*) es administrado

(GOV.UKb, 2014). Este plan tiene por objeto incentivar a los niños en edad escolar a desarrollar un hábito de consumo de leche y productos lácteos, los que les son vendidos a ellos a un precio inferior. El volumen máximo de leche que se puede solicitar es de 250 ml por niño por día y el subsidio puede ser reclamado por escuelas, autoridades locales, proveedores de estos productos u otras organizaciones establecidas con este objeto (GOV.UKb, 2014).

Provisión de frutas y vegetales gratuitos

Entregar fruta gratuita a los escolares ha sido visto como una manera de combatir las desigualdades en materia de salud, ayudando a garantizar que todos los niños tengan un comienzo saludable en la vida. Sin embargo, la provisión de fruta gratuita en las escuelas varía mucho a lo largo del Reino Unido y en su mayoría está restringida a los grupos de menor edad (Weichselbaum y Buttriss 2014). En Inglaterra, los niños de 4 a 6 años de edad, que asisten a una escuela infantil (preescolar), primaria o especial mantenida por una autoridad educativa local, tienen derecho a recibir gratuitamente una fruta o un vegetal, cada día de clases. Si bien la participación de las escuelas en este programa (*School Fruit and Vegetable Scheme*, SFVS) es voluntaria, ésta es promovida (Weichselbaum y Buttriss 2014).

Comidas traídas desde la casa

Mientras la provisión de comidas en las escuelas inglesas durante 2011/2012 fue de 46% en las primarias y de 40% en las secundarias, la mayoría de los estudiantes continuó trayendo almuerzos desde su casa. En contraste con el almuerzo y otras comidas proporcionadas por las escuelas para cuales existen directrices oficiales claras, no habría directrices para las comidas que el alumno lleva (Weichselbaum y Buttriss 2014).

El Departamento de Educación, al evaluar el piloto de esta política en el año 2012, señaló que hay evidencia creciente de que un almuerzo saludable en la escuela, ya sea gratuito o pagado, puede tener un impacto positivo en el desempeño de los alumnos, su estado de alerta, concentración y rendimiento, tanto directa como indirectamente. Para algunos alumnos de familias de bajos ingresos, el almuerzo escolar puede ser su única comida nutricionalmente equilibrada del día. No obstante, aún no habría una evidencia clara de una relación directa entre dieta y resultados académicos. Pero, si habría una evidencia muy fuerte de que mejorar los resultados académicos de los alumnos más pobres sería la forma más eficaz de reducir las desigualdades (Department for Education 2012, p. 2).

por la Agencia de Pagos Rurales (*Rural Payments Agency*, RPA).

Si bien algunas escuelas primarias han introducido políticas y orientaciones⁵⁸ para apoyar la elaboración de loncheras saludables, de acuerdo al *School Food Trust* (*Children's Food Trust* desde el 2012), desde habría poca evidencia de su eficacia. La Encuesta de Alimentación en la Escuela Primaria del año 2009 encontró que los alumnos que recibían alimentación escolar elegían y consumían alimentos y bebidas más saludables y con mayor frecuencia que los alumnos que traían su almuerzo desde la casa, y que estos últimos frecuentemente traían alimentos y bebidas restringidos en los estándares de alimentación escolar (Weichselbaum no Buttriss 2014).

⁵⁸ Tanto el *Children's Food Trust* como la Fundación Británica de Nutrición (*British Nutrition Foundation*) proveen tips en sus sitios web destinados a la elaboración de almuerzos para llevar saludables.

VII.- LO SUSTANCIAL DE LOS DOCUMENTOS RECIBIDOS Y DE LO EXPUESTO POR LAS PERSONAS ESCUCHADAS EN LA COMISION.

En esta parte del Informe la Secretaría ha hecho una sistematización extractada de las declaraciones de los invitados y de los diputados intervinientes, sin perjuicio que la versión completa de las sesiones y de los principales documentos y antecedentes acompañados pueda consultarse en las actas que aparecen publicadas en el sitio de las Comisiones Especiales Investigadoras, de la página web de la Cámara de Diputados.

3.- EXPOSICIÓN DE LOS INVITADOS.

La Comisión solicitó la comparecencia de diversas autoridades de Gobierno, de instituciones públicas y privadas y de organizaciones sociales, con el objeto de que ilustraran el debate y estudio de las materias objeto de su competencia. La mayor parte de ellas acudieron a su llamado y solo en casos excepcionales algunos privados fueron renuentes a asistir.

Entre el 20 de enero y el 4 de agosto de 2016, se celebraron 20 sesiones. A continuación se entrega una relación resumida de las declaraciones y del debate consiguiente, teniendo presente que las actas taquigráficas contienen el debate completo de cada una de ellas, las que junto con todos los antecedentes recibidos pueden consultarse en la página web de la Cámara de Diputados.

DELPIANO PUELMA, Adriana, Ministra de Educación

Junaeb – Programa de Alimentación Escolar, PAE – Consejo de Defensa del Estado – Banco Interamericano de Desarrollo – Ministerio de Hacienda.

La ministra de Educación, señora Adriana Delpiano Puelma, señaló que respecto de los hechos que vamos a analizar y que dieron origen a esta Comisión Investigadora, acaecidos entre los años 2014 y 2015, voy a pedir, por su intermedio señor Presidente, que los relate el director de la Junaeb. Al respecto, debo señalar que ni el actual director ni la ministra que les habla estábamos ejerciendo nuestros cargos cuando esta situación comenzó. Asumimos el año 2015, y a los dos meses de llegar, a partir de un conjunto de antecedentes emanados de la Contraloría y otros internos del Ministerio de Educación, se presentó la denuncia. La subsecretaría ya había hecho un

planteamiento al Consejo de Defensa del Estado y se toma la decisión de pedirle la renuncia al director.”

Al terminar esta introducción, quiero señalar que el resultado de la actividad de esta Comisión Investigadora es de gran importancia para nosotros. Sabemos que el tema es complejo y que las licitaciones son por un monto de dinero muy grande, y así lo hemos conversado con el Ministerio de Hacienda”.

En efecto, el plan de fortalecimiento de Junaeb, que no son solamente el conjunto de medidas que se han señalado, sino que hay sistemas mayores, y reiterar el trabajo que estamos haciendo con el Ministerio de Hacienda. La subsecretaria ya inició conversaciones con representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que es la institución que nos apoyaría con crédito para tener esta mirada externa de los procedimientos y de los procesos de la Junaeb, y analizar los nudos más críticos, porque estamos analizando el programa de alimentación. Si bien es muy importante, también puede haber problemas de procedimiento en otros programas adjudicatorios.

Debemos evaluar la forma de mantener los estándares alimenticios y de mejorarlos, y no permitir que disminuyan. Lo que más nos interesa es que quede la sensación clara de las medidas que se están tomando, de la transparencia de los procesos y de la búsqueda de las mejoras que tenemos que hacer, y si eso supone -entendiendo que los límites de esta comisión investigadora son 2014-2015- que esta comisión u otra requiera información de lo que pasó el 2016, la haremos llegar con todo gusto, porque nos gustaría que no quedara una sensación equivocada.

ACEVEDO FERRER, Cristóbal, Director Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

Junaeb. – Programa de Alimentación Escolar, PAE – Contraloría General de la República, informe - Ferbas S.A. - Registro proveedores - Ley de compras – Licitaciones – Chile Compra - Ley No. 20.655 - Hendaya y Coan - Hendaya y Verfruttii – Trato Directo.

Primero, el pre informe de auditoría efectuado por la Contraloría, que posteriormente fue ratificado en un informe final en casi todas sus conclusiones. Se trata de acontecimientos que se desencadenan entre 2013 y principios del año pasado y que nacen a partir de la situación de una empresa denominada Ferbas S.A., que en 2004 ingresa al registro de proveedores. Antiguamente, antes de que se publicara la

Ley de Compras, existía un registro de proveedores, es decir, las empresas eran previamente evaluadas para participar en las licitaciones de unidades territoriales, una en la Región de Aysén y tres en la Región del Biobío, en el proceso licitatorio ID-85-16-LP12. Esta licitación reemplaza a la del año 2000.”

En 2013 se dicta la ley N° 20.655, que establece incentivos especiales para las zonas extremas del país, pero que restringe la bonificación de la contratación de mano de obra en la Región de Aysén. La empresa arguye esto como una dificultad que le genera para su operación y, por tanto, a fines de 2013, solicita que se le modifique el contrato porque hubo un cambio en las condiciones. En 2014, Junaeb da inicio a un proceso para reemplazar a la empresa Ferbas. En julio de ese año se llama a dos procesos licitadores, que fracasa por distintos motivos.

Con posterioridad, el 6 de febrero de 2015, se llama a un trato directo. Se convoca a 16 empresas, vía correo electrónico, un procedimiento normal a efectos del trato directo. Se invoca la causal de emergencia, urgencia e imprevistos, dado que había que comenzar el año escolar en el mes siguiente.

Entonces, hay dos alternativas. Una, adjudicarla a la empresa Hendaya y Coan, que costaba 24.600.000 millones de pesos; dos, adjudicarla a la empresa Hendaya y Verfrutti, lo que costaba 25.400.000 millones de pesos.

La primera observación de la Contraloría consulta por qué se recurría a un trato directo que, finalmente, le cuesta 1.900.000 millones de pesos más caro, en circunstancias de que su argumento para haber declarado desierta la licitación anterior fue precisamente la falta de presupuesto. La segunda observación dice: Usted, de las 11 ofertas que presentaron solo decide evaluar tres, y dentro de las tres, elige una combinación de dos, que es 800.000.000 de pesos más cara que la elección de otra combinación.

Junaeb – Programa de Alimentación Escolar, PAE – Contraloría General de la República, informe – Licitaciones – Trato Directo – Alicopsa - Conservera Pentzke - Probidad administrativa - Fiscalía Metropolitana Oriente - Servicios de Alimentación Outfood – Fraude al Fisco – Ministerio de Educación - Consorcio Merkén

A partir de un requerimiento al Ministerio de Educación del diputado Sergio Gahona en conjunto con el senador Víctor Pérez, dicha cartera, a través de la minuta N° 15 del 17 de abril del 2015, solicitó un informe a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) sobre el procedimiento utilizado en el trato directo para reemplazar los servicios de la empresa Ferbas S.A.”

El 22 de abril del mismo año, el senador Víctor Pérez y el diputado Sergio Gahona presentaron una denuncia ante la Contraloría General de la República por presuntas irregularidades en el Programa de Alimentación Escolar. El 23 de abril del 2015, el Ministerio de Educación nuevamente requirió un informe a Junaeb, a través del oficio ordinario N° 390 del 23 de abril del 2015. Posteriormente, el 30 de abril la Contraloría inicia el proceso de investigación especial del Programa de Alimentación Escolar en Junaeb.”

El 25 de junio, la empresa Servicios de Alimentación Outfood presentó una querrela criminal ante el Octavo Juzgado de Garantía de Santiago por presunto fraude al fisco. El 8 de julio el Ministerio de Educación reiteró, a través del oficio reservado N° 06/732 del 8 de julio del 2015, el requerimiento de antecedentes a Junaeb.

El 26 de agosto, la Contraloría General de la República emitió el preinforme de esta investigación, en el cual, entre otras materias, detecta eventuales arbitrariedades en el proceso de adjudicación del trato directo.

El 2 de septiembre, a raíz de las conclusiones del preinforme y de problemas de gestión detectados en Junaeb, la ministra aquí presente solicita la renuncia del director José Miguel Serrano, y el 21 de septiembre del año pasado, la ministra de Educación nombró al nuevo director nacional de Junaeb.”

El 3 de febrero de 2016, el Consejo de Defensa del Estado se querelló en contra de los señores José Miguel Serrano y Sebastián Pérez por los eventuales delitos de fraude al fisco y negociación incompatible, respectivamente. Nos referimos al trato directo, pero la Contraloría no solo observó lo relativo al trato directo. A partir de indagaciones propias de la Contraloría, se detectan otros hechos: uno vinculado con un exfuncionario que, desde el 28 de noviembre del 2012 hasta el 25 de mayo del 2015, trabajó en la institución y llegó a ocupar el cargo de jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica de Junaeb. La Contraloría detectó que el exfuncionario emitió boletas a la empresa Conservera Pentzke mientras se desempeñaba como jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica, y concluyó que lo descrito podría vulnerar el principio de probidad administrativa y revestir caracteres de delito.

El informe dio cuenta de que se detectó una situación relacionada con el señor Marco Urbina, quien se desempeñó en distintos cargos vinculados con el Programa de Alimentación Escolar. Posteriormente, asumió como gerente de operaciones del Consorcio Merkén, empresa que adjudicó en la licitación realizada inmediatamente después de que él se retiró de la institución y en la que alcanzó a ser

parte de la comisión evaluadora. Al respecto, la Contraloría concluyó que eventualmente podría haber incurrido en una incompatibilidad de funciones, pero que, finalmente, esa inhabilidad no se habría verificado, porque la Junaeb no es una institución fiscalizadora y, por tanto, no está sujeta a la restricción relativa a los seis meses posteriores al ejercicio de un cargo.

Junaeb – Programa de Alimentación Escolar, PAE – Contraloría General de la República, informe – Licitaciones – Consorcio Merkén– Ibasa. – Alimentaciones Internacionales. – Delibest. – Sercomaule. – Dicom. – Manipuladoras, condiciones laborales.

Respecto de la admisibilidad del Consorcio Merkén las bases de licitación permiten que empresas individualmente se presenten como consorcios. Es decir, se pueden constituir con posterioridad a que sean adjudicados bajo la condición de que sean así. Pues bien, el Consorcio Merkén estaba constituido por tres empresas: Ibasa, Alimentaciones Internacionales y Delibest. La empresa Delibest debió haberse constituido el 1 de febrero en conjunto con la constitución del Consorcio Merkén. Sin embargo, inicia actividades ante el Servicio de Impuestos Internos el 11 de febrero. Por tanto, eventualmente, podría haber habido un incumplimiento de bases -concluye la Contraloría- y el estado actual es parte de un sumario que lleva adelante el propio órgano contralor, que inicialmente fue parte de un sumario de la Junaeb.

Otro tema que observa la Contraloría es la falta de reportabilidad y control respecto del programa de alimentación escolar. Si las empresas incumplen dentro de ciertos porcentajes de 25 a 34 por ciento durante el período de tres meses, se les puede caducar el contrato respecto de la unidad territorial en la que incumplen. Y si incumplen en más, mayor de un 35 por ciento, se le puede caducar el contrato. El problema es que los sistemas informáticos que arrojan este resultado de incumplimiento, no funcionan. El día 23 de febrero logramos, en los sesenta días, reinstalar el sistema informático, y reportamos que no había empresas que caían en esta causal de término anticipado.

Respecto de las empresas adjudicatarias con antecedentes negativos, tenemos dos casos: Sercomaule e Ibasa. Dice que Junaeb, cuando evalúa a las empresas, no las está evaluando respecto de su solvencia financiera y, por lo tanto, está entregándoles contratos con mucha cuantía a empresas que eventualmente no son solventes. El problema es que estas empresas finalmente terminaron poniéndole término anticipado del contrato, lo que ha generado un verdadero drama social respecto de las manipuladoras.

Junaeb dio cumplimiento a la observación de la Contraloría en términos de fortalecer el análisis financiero y entregarle la licitación a empresas solventes. Entre otras cosas, se prohibió que empresa con Dicom vigente adjudicaran en el proceso licitatorio.

Entre las medidas adoptadas se establece la prohibición a los funcionarios de mantener relación con los proveedores de las empresas, en el marco del proceso licitatorio, sin autorización del fiscal y previa ley del *Lobby* –todos los funcionarios, no solamente los sujetos pasivos que tradicionalmente son las autoridades.

También se elabora un expediente paralelo a la licitación, es decir, además de todas las exigencias de la ley, quisimos subir más el estándar. Cualquier requerimiento de alguna empresa para tener información del proceso licitatorio, no solamente yo no voy a entregar información, sino que voy a dejar constancia de aquello en un expediente que se publica en conjunto con la publicación de la licitación.”

Asimismo, se modifica la comisión evaluadora entregándole plena autonomía y la constituye la Dipres, el Mineduc, Junji, Integra y funcionarios de Junaeb y se establece la prohibición de transmitir información del análisis realizado en las comisiones y se elevan las ponderaciones relativas al salario de las manipuladoras; se establece que ninguna empresa pueda adjudicar más raciones que su capacidad financiera y se establece como condición a través de una fórmula que se llama volumen máximo de ración, y por último, se establece que se premia a las empresas que generan un seguro para terceros proveedores.

Con los estándares antes señalados se determina una cosa: si nosotros por urgencia tenemos que recurrir a un trato directo, vamos a aplicar los mismos estándares de un proceso licitatorio, con la misma objetividad, las mismas comisiones, la misma transparencia.”

Medidas Adoptadas – Licitación 2016 – Contraloría General de la República, informe. – Manipuladoras, condiciones laborales. – Trato Directo. – Dipralsa. – Proceso Licitatorio – Modelo Matemático – Utilidades de las Empresas– Raciones. – Programa de Alimentación Escolar, evaluación. – Junaeb, rol fiscalizador.

Asumí hace cinco meses, y con esto comienzo a responder las preguntas, particularmente de los diputados Sergio Gahona y Matías Walker, en relación a cómo

nos vamos a asegurar de que las dificultades que se presentaron el año pasado no vuelvan a ocurrir.

En primer lugar, inmediatamente después de asumir, creamos una fiscalía. Esta es una institución precarizada, incluso, en su propia estructura, y no contaba con una fiscalía que orientara los procesos dentro del marco jurídico. Dentro de la institución, se requiere una estructura que oriente a los funcionarios para que con mucha claridad tengan la tranquilidad de que están trabajando dentro del marco jurídico”.

Por otra parte, no teníamos una división de administración y finanzas, la creamos, y estamos fortaleciendo los equipos de compras y los que administran los recursos de la institución”.

Asimismo, cuando asumí, las bases de licitación del año 2016 estaban solo con observaciones formales de la Contraloría, pero habíamos tenido la experiencia - como muy bien saben varios diputados, y en particular la diputada Alejandra Sepúlveda- de tres empresas a las cuales se les había puesto término anticipado de contrato, lo que constituye un verdadero drama para las manipuladoras, para los niños, para los terceros proveedores y para la propia institución, que debe recurrir a mecanismos excepcionales.

Yo tuve un plazo de tres semanas para perfeccionar esas bases de licitación y, como no podíamos abordarlo todo, nos dedicamos principalmente a garantizar la solvencia financiera de las empresas y a dar garantías de la transparencia del proceso. Se podría decir que existe un equilibrio entre asegurar la prestación del servicio e implementar un proceso con la mayor transparencia, porque a veces, por tratar de ser muy transparente y establecer muchos mecanismos de control, se admite la posibilidad de ver retrasado el inicio de la prestación del servicio. En cambio, otras opiniones apuntan a que se debe garantizar la prestación del servicio a toda costa, aún cuando el proceso no sea tan impecable. Nosotros dijimos que en este caso no había equilibrio posible y que se debían buscar garantías para ambas cosas, un proceso impecablemente transparente y que al mismo tiempo garantice la prestación del servicio.

Establecimos prohibición de que los funcionarios de la Junaeb mantuvieran relación fuera del ámbito profesional y sin autorización del fiscal con las personas que se desempeñaban en empresas participantes en la licitación, siempre dentro del ámbito de la ley del *lobby*.

En ese informe -el diputado Gahona lo sabe muy bien- se cuestionaba una eventual arbitrariedad en la asignación de un proceso licitatorio, porque no se habría dejado operar a la comisión evaluadora con la libertad que requería. En esa oportunidad dije que, como director nacional, iba a tomar las decisiones de la comisión evaluadora como vinculantes y, además, que esa comisión evaluadora iba a ser transversal.

En ese contexto planteamos que, si el Estado seguía transfiriendo bonos, no iba a ser el empleador el que se hiciera cargo de mejorar las condiciones laborales de las manipuladoras, como corresponde en cualquier empresa. Entonces, dijimos que la licitación debía reflejar como ponderación las mejoras en las condiciones laborales de las manipuladoras.

Además se estableció que ninguna empresa se podía adjudicar más raciones que las que su capacidad financiera le permitiera.

Adicionalmente, se le otorga un puntaje adicional a las empresas que presentaran seguros para garantizar a los terceros proveedores en caso de que la empresa quebrara. Como muchos saben, tenemos un drama no solamente con manipuladoras que legítimamente han presentado demandas laborales, sino también hay proveedores que no tienen dónde ir a cobrar sus créditos.

El trato directo no tiene nada malo en sí mismo, sino que el punto es cómo hacer ese trato directo. Establecimos que, por muy urgente que fuera la prestación del servicio, usaríamos los mismos estándares del proceso licitatorio en caso de tener que recurrir a un trato directo.

Iniciamos un proceso licitatorio con estándares impecables, que garantizó que en la Región del Maule se iniciara normalmente el año escolar y que el lunes 7 de marzo comenzara la normal prestación del servicio en Educación Básica y Media en dicha región, en tiempo récord. Con eso logramos transparencia en el proceso y, en segundo lugar, dar garantía de prestación del servicio, con empresas más solventes.

En tercer lugar, logramos mejorar las condiciones laborales de las manipuladoras. Como cuarto punto, esa licitación tuvo mejoras, como la inclusión de una dieta sellada, que tiene un costo; se incluyeron mejoras nutricionales y eso costó lo mismo que la licitación del año anterior.

Hemos dado garantía a la ciudadanía de que los recursos públicos de Junaeb en los procesos licitatorios se van a usar adecuadamente y que, en caso de

que se produzca una situación como la de Dipralsa, vamos a tomar todas las medidas que sean necesarias.

Se pidió el cargo de alta dirección pública a la persona que estaba a cargo de chequear ese proceso, se le reasignaron funciones en espera del resultado del sumario a la institución y se denunció a la empresa auditora externa a la fiscalía.

Otra pregunta que planteó el diputado Gahona estuvo referida al número de funcionarios que se desempeñan en la institución. Me encantaría saber quién fue responsable de cada situación, quién es el culpable en todo este entramado y en toda esta historia, pero yo no soy la autoridad llamada a eso. ¿Qué es lo que debemos hacer? Poner todos los antecedentes a disposición de las autoridades competentes en esos casos -así lo hemos hecho.

No me parece justo ni adecuado que una autoridad pública se pronuncie o haga un juicio de valor respecto de algunas personas en particular.

Respecto de la pregunta del diputado Claudio Arriagada, va en dos líneas distintas. Primera, ¿cuáles fueron las diferencias entre la primera y la segunda licitación? Y segunda, ¿cuál es la responsabilidad del director nacional?

Comparto la idea de tener una institución que se centre mucho menos en el director nacional y delegue más sus facultades en terceros, particularmente, que tengan responsabilidad administrativa y ojalá sean instancias lo más colegiadas posible. Incluso, diría que la experiencia comparada dice que lo más numerosas posibles, porque así la incidencia de alguien que pudiera estar eventualmente influido, será completamente diluida en una comisión más amplia, pero concentrar en el director nacional la toma de decisiones de cuestiones en ámbitos tan técnicos como son las del proceso licitatorio, me parece que es algo que hay que revisar.

Respecto de las preguntas de la diputada Sepúlveda. ¿Cómo funcionan los procesos de licitación? ¿Cómo operan? ¿Qué pasa entremedio de todo eso si finalmente resulta que hay un modelo matemático que arroja una solución?

Lo primero que se chequea es si la empresa tiene las condiciones para entregar un servicio nutricionalmente adecuado. Se evalúan dos elementos técnicos que son esenciales de la prestación del servicio, pero, particularmente, las condiciones remuneracionales de las manipuladoras.

Después viene una evaluación que permite determinar cuánto es el volumen máximo de raciones. Es decir, que ninguna empresa adjudique más raciones de las que es capaz de sostener y, al mismo tiempo, se hace una evaluación financiera a partir de 12 ratios financieros que permite saber si la empresa tiene sustento económico y, además, cuál es su liquidez para operar.

A partir de una fórmula matemática con todos los elementos antes señalados se busca una optimización entre precio y calidad en la prestación de servicio. ¿Cómo? A través de un modelo matemático que ha desarrollado la Universidad de Chile, y que en 2014 se traspasó a la Universidad de Santiago de Chile para efectos que la institución absorbiera esas competencias.

Este modelo arroja en las 33 unidades territoriales las ofertas más óptimas desde el punto de vista económico y de la calidad, y la capacidad económica de la empresa para sostener la operación.

Respecto de lo señalado por el diputado Miguel Ángel Alvarado, en relación con el margen de ganancia de las empresas, la verdad es que esta es una pregunta que en economía todos quieren hacerse: ¿cuál es el margen de utilidades de las empresas?

En verdad, incluso las instituciones reguladoras, en el ámbito eléctrico y de otros suministros, es como una pregunta que ni siquiera son capaces de resolver, porque muchas empresas reguladas tienen además un margen de utilidad establecida por ley, cosa que no es el caso de estos procesos licitatorios, porque está prohibido. Cada empresa tiene su propia estructura de operación, sus propios sueldos, sistemas de retiro, etcétera. Sí les puedo decir que calculamos referencialmente los precios de las raciones, a partir de lo que nosotros suponemos que cuesta la operación en general, pero de ahí no deriva una conclusión en relación con el margen de utilidad.

Sobre la consulta del diputado Alberto Robles respecto del número de raciones que se pierden, y en relación con la remuneración de las manipuladoras, no podemos señalar una única respuesta, porque en cada proceso licitatorio se establecen distintas condiciones remuneracionales.

Respecto del tema de la comida que se desperdicia, la verdad es que uno podría decir que acá hay una cuestión multicausal. Por un lado, es muy importante tener mucha rigurosidad al momento de establecer cuántas son las raciones que hay que servir. Se desperdicia la comida cuando no hubo la demanda suficiente de la

oferta que se presentó. En este caso, las manipuladoras aquí presentes son testigo día a día de esa situación que se produce.

Hay otro factor importante y que se refiere a la aceptabilidad de la comida. Tenemos varios estudios sobre la aceptabilidad de las raciones por parte de los niños. El 87 por ciento de los niños aprecia la existencia del programa, independientemente de si le gusta o no la comida. Sin embargo, cuando uno va a la aceptabilidad del sabor, la textura, del entorno en el que se sirve la comida, los puntajes bajan, pero no de una manera que uno podría decir que esto se va a pique, porque siempre hay una mayoritaria aceptación en cada uno de estos parámetros más que un rechazo, pero aún sigue siendo insuficiente.

Con todos estos antecedentes vamos a iniciar un programa que vaya en dos líneas. En primer lugar, nos debemos preguntar cuál es la mejor forma en que debiera operar el programa, si más o menos descentralizado, bajo qué sistemas logísticos, etcétera. En segundo lugar, tiene que existir un programa que apunte a disminuir la obesidad infantil.

Entonces, la pregunta es si es mejor una comida en equilibrio entre saludable y rica para los estudiantes o una comida completamente saludable en todas sus líneas, pero que al final no se la coma nadie. Ese es el equilibrio que hay que buscar, particularmente porque hoy tenemos obesidad.

Finalmente, en relación con la pregunta de la diputada Camila Vallejo, sobre el rol fiscalizador del Estado, nosotros no tenemos una planta fiscalizadora. Ahora, sin perjuicio de ello, hoy hemos reforzado la fiscalización con mucha intensidad. La supervisión por la vía telefónica, recibiendo denuncias cuando una empresa tiene un incumplimiento. Además, estamos fiscalizando la cadena de frío de las empresas, porque ha ocurrido -el diputado señor Gahona fue testigo de aquello; quizás todo partió por ahí- que no solo no llegaba el abastecimiento, sino que llegaba en mal estado.

Hay una voluntad de supervisión porque en definitiva está en juego la calidad de la alimentación de los estudiantes, y que las empresas hagan su trabajo.

QUIROGA CANAHUATE, Valentina, Subsecretaria de Educación Junaeb - Banco Interamericano de Desarrollo – Banco Mundial

Probablemente, Junaeb es una de las instituciones públicas más complejas que tiene el país por el nivel de operaciones; sin lugar a dudas. Además, es la institución que tiene la licitación de mayores recursos en el país.

También es importante que la comisión sepa –es relevante para los monitoreos futuros del Congreso o consultas de los diputados y diputadas- que estamos trabajando con el apoyo de dos instituciones. El Banco Mundial, que está viendo particularmente el programa de alimentación; y hemos iniciado conversación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para dar una mirada más integral a la institución. El trabajo con estas instituciones nos va a permitir -como se dice- pensar un poquito fuera de la caja: mirar instituciones en otros países.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge, Contralor General de la República

Junaeb - Programa de Alimentación Escolar, PAE – Proceso Licitatorio – Contraloría General de la República, fiscalización. – Auditoría Nacional al PAE..

El señor Jorge Bermúdez Soto, Contralor General de la República, explicó que el objeto de la Junaeb es la aplicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los escolares para hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación. En este objetivo se inserta el programa de alimentación escolar, entre varios programas más.

A nivel nacional, 1.110 persona prestan servicios a la Junaeb. Si lo anterior lo extrapolamos a la administración o a todo aquel funcionario que realiza tareas que digan relación o intervengan con el programa de alimentación escolar (PAE), que es el programa más importante de la Junaeb, solo 91 personas, es decir, menos del 10 por ciento del personal, interviene en este programa de alguna manera. Aquí estamos considerando a las que participan del proceso licitatorio y también a los que intervienen en la fase de ejecución del contrato, o sea, en la fiscalización del mismo. Eso nos da cuenta de las dificultades que pueden existir para que la Junaeb verifique si se está cumpliendo o no con el contrato adjudicado en un proceso licitatorio.

Para llevar adelante el proceso licitatorio, en el programa de alimentación escolar, la Junaeb divide al país en tres macrozonas. Me interesa destacarlo porque puede ser –me estoy atreviendo a plantear una hipótesis- que algunos de los problemas digan relación con la entidad, la magnitud o, por decirlo simplemente, con lo gigantesco que son estas macrozonas.

El Programa 01, que es el más relevante y donde está el Programa de Alimentación Escolar, representa el 60 por ciento de los programas que administra Junaeb, que asciende a 551 mil millones de pesos.

La fiscalización que ha hecho la Contraloría en los últimos años no solo dice relación con ese programa (*Programa de Alimentación Escolar*), sino que, en general, con otras actividades que también realiza la Junaeb.

Hemos realizado un total de 25 fiscalizaciones, entre 2013 y 2015, pero de los distintos programas: 8 en el nivel central y 17 en el nivel de contralorías regionales. Solo dos auditorías corresponden al Programa de Alimentación Escolar y una investigación especial, denominada INVE, sobre este programa en ese periodo. Sin perjuicio de eso, para 2016 está en ejecución un programa de auditoría para la Tarjeta Nacional Escolar y, además, está programada una auditoría nacional al Programa de Alimentación Escolar.

¿Cuáles son los principales hallazgos que hemos detectado a propósito de la fiscalización del Programa de Alimentación Escolar? En primer lugar, en una serie de establecimientos se detectó que no existía una resolución sanitaria que autorizara la manipulación y la elaboración de alimentos. En segundo lugar, falta de supervisión o de seguimiento a las empresas, es decir, no había capacidad del servicio para determinar si la empresa estaba cumpliendo con los términos de la prestación que había contratado Junaeb o no.

Asimismo, se detectaron fallas en el equipamiento que había en los establecimientos públicos. Además, algo muy importante, como es la falta de certificación diaria de las raciones servidas, tanto por parte del Estado, como por la efectiva entrega y la pérdida de alimento.

Retraso en la formalización de las infracciones. Si bien es cierto que en algunos casos el Servicio ha tenido la capacidad de detectar infracciones en los contratos, aquellas han quedado en nada, es decir, no se han traducido en multas ni muchos menos en una terminación del contrato, sino que el Servicio no ha tenido desgraciadamente la capacidad de determinar si se subsanaron esas infracciones.

En cuanto a la pérdida de alimentos: un porcentaje muy importante del Programa desgraciadamente termina en la basura, y estos son muchos recursos públicos. En la auditoría que tenemos programada para 2016 queremos determinar también cuál es el porcentaje del alimento que se pierde por distintas razones.”

Hay falencias en la aprobación, publicación o cambio de la minuta de alimentación. Respecto de las manipuladoras, se ha detectado falta de la vestimenta adecuada y de la preparación correspondiente para realizar la manipulación de los alimentos.”

Junaeb. –Programa de Alimentación Escolar, PAE.– Contraloría General de la República, fiscalización. – Investigación Especial 790, 2015. – Trato Directo. – Conflicto de Intereses. – Consorcio Merkén. – Fiscalía de Ñuñoa – Proceso Licitatorio. – Ferbas S.A. – Hendaya – Verfrutti – Coan Chile– Programa de Alimentación Escolar, fiscalización – Sumario Administrativo

En la investigación especial 790, de 2015, que nace a partir de una denuncia de parlamentarios la Junaeb mostró varias falencias. En primer lugar, la Junaeb cambia el modelo matemático y lo asigna para su formulación de manera directa, es decir, por trato directo, a la Universidad de Santiago... Este solo hecho generó una serie de hallazgos. Por ejemplo, no había una justificación del trato directo.

En segundo lugar, este contrato para determinar el modelo matemático tenía varios hitos. Hubo atrasos o incumplimientos de los hitos. Eso, como un buen contrato administrativo, supone la aplicación de una multa, la cual no se había aplicado por parte de la Junaeb. Eso se subsanó.

También hubo incumplimientos en el contrato, falencias en la ejecución del contrato y que también se detectaron en esa parte de la investigación.”

En esta investigación se detectaron otros hallazgos. Por ejemplo, una de las empresas que había sido adjudicada no había cumplido con los requisitos de admisibilidad. Es decir, esta empresa debió haber sido declarada fuera de bases. Su oferta no podría haber pasado el primer examen de admisibilidad. No obstante, fue adjudicataria de ese proceso.

Un funcionario de la Junaeb, que era el jefe del programa de alimentación escolar, que era el señor Urbina, poco tiempo después se incorpora el Consorcio

Merkén como gerente de operaciones. Y esto se produce solo cinco meses antes de que sea adjudicado a ese mismo consorcio, en un proceso licitatorio, una parte de estas unidades territoriales. Esto genera un problema de conflicto de intereses, lo que fue denunciado a la Fiscalía de Ñuñoa, y se solicitó por la Junaeb al consejo que ejerciera la acción penal correspondiente.

Se produjo una acción, que detectamos como Contraloría. Durante todo el 2012, se produce una suerte de negociación entre la empresa Ferbas S.A. y Junaeb, porque Ferbas quería dejar la unidad territorial, hasta que, en algún momento, lo hace y abandona esa unidad territorial.

Una vez que se ha producido esta situación, no queda más que proceder al trato directo por parte del servicio. El trato directo se suscribe con dos empresas: Hendaya y Verfrutti. Sin embargo, se había invitado a once empresas a que presentaran cotizaciones. Junaeb seleccionó, luego de analizar las ofertas, solo a tres: Hendaya, Verfrutti, y una tercera, que se llama Coan Chile Ltda; pero no justificó el porqué excluyó a las otras ocho empresas.

¿Qué problemas se detectan? ¿Qué problemas de eficiencia se detectan al hacer este trato directo? Lo primero, es que se excede el presupuesto indicativo que estaba señalado para el segundo proceso licitatorio. Y si Junaeb hubiese hecho otras combinaciones de empresas, por ejemplo, si hubiese hecho una combinación entre Hendaya y Coan Chile, que era la tercera seleccionada, se hubiera ahorrado 831 millones de pesos.

Se determina que Junaeb no tenía capacidad para hacer el seguimiento al cumplimiento de los contratos. Atendido el número de establecimientos a fiscalizar y el número de fiscalizadores con que cuenta Junaeb, es poco probable que un fiscalizador pueda ir más de una vez al año a un establecimiento escolar a fiscalizar el cumplimiento del programa de alimentación escolar.”

Hay deficiencias en el sistema informático. Esto es relevante, porque impide un control concreto de la actuación de las empresas. Es decir, cada vez que se levantan observaciones, no es posible luego poder constatar si éstas se solucionaron o no; si se mantienen y, por lo tanto, pueden proceder de acuerdo con lo que establece el contrato.

Se detectan incumplimientos graves, los cuales ameritan un término anticipado del contrato. Sin embargo, dado que Junaeb no elabora un reporte mensual de cumplimientos, no es posible aplicar esa causal para la terminación del contrato...”

Otros problemas que se detectan: el incumplimiento del deber de abstención del jefe de la unidad de asesoría, que era el señor Sebastián Pérez Torrejón. Participó en la elaboración de las bases de la licitación, que era para el 2015. La Contraloría, el 8 de enero, inició un sumario administrativo por los incumplimientos en el proceso licitatorio en cuestión, y el sumario administrativo dice relación con las irregularidades de la revocación del proceso licitatorio. Este sumario tiene una virtud, cual es que excluye el sumario que estaba realizando la Junaeb. En este caso, dada la trascendencia, la Contraloría decidió asumir el sumario y hacer el sumario administrativo en el Servicio.

Junaeb. – Programa de Alimentación Escolar, PAE. – Conflicto de Intereses. – Proceso Licitatorio. –Programa de Alimentación Escolar, fiscalización – Auditoría Nacional al PAE - Contraloría General de la República, fiscalización.

La pregunta que nos hacemos como Contraloría y que queremos plantear a la comisión es por qué ocurre todo esto, por qué se produce este problema, si ya tenemos una situación de debilidad institucional y estos procesos licitatorios cuantiosos. Pensamos que, a partir de los hallazgos encontrados en el estudio que se ha hecho de la situación planteada, hay insuficiencia en las capacidades del servicio de la Junaeb para llevar adelante procesos licitatorios que son muy complicados y que se han diseñado de manera muy compleja.

Hay debilidades en el control, en prevención y en detección de los conflictos de interés entre sus funcionarios y las empresas que participan en los procesos licitatorios o que son adjudicatarias.

Hay una incapacidad o imposibilidad de supervisar a más de 9.000 establecimientos educacionales. Son 78 funcionarios los dedicados a esto, y si todos estuvieran en la calle fiscalizando, cada uno debería inspeccionar 115 establecimientos anualmente, lo cual es prácticamente imposible si se calcula cuántos días hábiles tiene un año, sin considerar las dificultades territoriales, como la lejanía que tienen muchos de estos.

No hay una unidad destinada y capacitada en exclusivo dentro del servicio que administre este programa tan cuantioso, que es el Programa de Alimentación Escolar, tanto desde el punto de vista técnico como financiero.

Hay una alta rotación en el servicio. Una manifestación está, por ejemplo, en que entre 2013 y 2015 se han nombrado 4 jefes de servicio.”

Hay deficiencias en los sistemas informáticos. Los técnicos de la Contraloría han detectado que el sistema informático que utiliza el servicio es bastante débil.

Hay deficiencias en el control de los alumnos beneficiados. El sistema está establecido de manera tal que hay un profesor en cada establecimiento a quien se le encarga que certifique si se entrega la ración y si se cumple con la minuta señalada para ese día. Ese profesor, además de sus múltiples tareas, debe asumir esa obligación. Sin embargo, con toda la buena voluntad, no tiene ningún incentivo para fiscalizar si se entregó o no la alimentación.”

A mi juicio, la causa de todo esto está en las empresas relacionadas y el número de unidades territoriales que tiene adjudicado cada grupo. El primer grupo, que abarca Hendaya, Distribuidora de Productos Alimenticios S.A., Comercial de Alimentos S.A., Alicopsa, Lonquimay, etcétera, tiene un 26 por ciento de este programa. Si se considera que son 520 millones de pesos al año, al dividirlo por cuatro se puede sacar la cuenta y obtener como resultado alrededor de 140 mil millones de pesos.

Para el año 2016 la Contraloría definió como prioridad realizar una auditoría al Programa de Alimentación Escolar a nivel nacional. Esto no solo implica a la División de Auditoría Administrativa de la Contraloría a nivel centralizado, sino también a todas las contralorías regionales. Este programa de auditoría incluye tanto el cumplimiento de la normativa, el proceso de adjudicación, la entrega del beneficio, la ejecución de los programas, etcétera. Para eso, tomamos una muestra en esas regiones.”

Existen problemas en la planificación de las licitaciones, porque estas son anuales y por tres años, y el país está dividido en tres macrozonas. En consecuencia, cada año hay un proceso licitatorio. Ya deberíamos estar viendo cuál va a ser la licitación del próximo año, pero como las bases siempre llegan atrasadas, hay una gran presión por aprobarlas y, luego, gran presión por aprobar los contratos adjudicados.

Hay una externalización del proceso de evaluación, como lo vimos en el último proceso licitatorio, que fue uno de los puntos que generó la invalidación de una parte de la licitación. Además, hay una rigidez del modelo. Si fracasa una licitación, produce un efecto dominó respecto de otras unidades territoriales.

Junaeb. – Programa de Alimentación Escolar, PAE. – Contraloría General de la República, fiscalización. – Proceso Licitatorio. – Trato Directo. – Modelo de Licitación – Debilidad Institucional. – Garantías Administrativas. – Responsabilidad Administrativa. – Rol de la Contraloría General de la República. –Licitación 2016.

El diputado señor Gahona consultó si es muy complejo dejar caer una licitación que está en funcionamiento y desarrollar un nuevo proceso licitatorio. ¿Cómo visualiza la Contraloría el hecho de que se pueda invalidar una licitación y si es factible que se retome por la vía administrativa, a través de una nueva licitación o de tratos directos, que permita que quienes presten el servicio sean las empresas que efectivamente se adjudican de acuerdo a la ley y no basado en irregularidades?

El señor Bermúdez, Contralor General de la República, respondió respecto de la consulta del diputado Gahona, en el sentido de si es posible, una vez que fracasa una licitación, iniciar rápidamente un nuevo proceso licitatorio. En mi opinión jurídica es muy complejo, atendida la complejidad del diseño de los procesos licitatorios, la extensión territorial, el número de unidades territoriales y los miles de factores que concurren en la evaluación, levantar una nueva licitación. Por eso se recurre al trato directo. Ahora, si se quiere evitar el trato directo, se debería hacer una licitación más sencilla, con unidades más pequeñas, con otro modelo, o con un modelo gestionado desde la escuela.

El diputado señor Gahona preguntó si la Contraloría no descarta invalidar la licitación 2016, si es que se encuentran irregularidades y se procedería al trato directo.

El señor Bermúdez, Contralor General de la República, respondió que en este momento se analiza la legalidad de las resoluciones de los contratos que se adjudican por la licitación como por tratos directos. Este es el trámite de toma de razón, que es un análisis previo. En estricto rigor, si algo fuera ilegal –lo que no puedo afirmar ahora- se va a representar eso.

La diputada señora Sepúlveda consultó en relación a la “debilidad institucional” de Junaeb y cómo mejorarla, y sobre el rol que debería tener el Ministerio de Educación. Además, le solicita un pronunciamiento en relación a las garantías que hoy existen por parte de la Junaeb.

El señor Bermúdez, Contralor General de la República, respondió le parece que incrementar el número de funcionarios o la cuantía de los recursos, o cambiar la naturaleza jurídica de Junaeb dándole a una parte de ella el carácter fiscalizador, es solo una parte del problema. Aquí, el problema es la concepción que hay detrás del modelo. Tal vez estoy expresando algo que no me corresponde decir, porque se trata más bien de un tema de política pública, en el sentido de que más que fortalecer a la Junaeb se debería fortalecer la escuela. Que la escuela sea la que gestione o autogestione la alimentación y, por lo tanto, si la alimentación es buena o mala, la responsable es la propia escuela. El rol del profesor podría ser mucho más activo y con más incentivos para actuar de otra manera.

Agrega que la diputada señora Sepúlveda también planteó el tema de las garantías. Hemos estudiado el tema y tenemos el dictamen que ustedes conocen, en el que se reconoce que la garantía es un mecanismo administrativo para asegurar el cumplimiento del contrato. Como Contraloría tenemos el problema que judicializar el caso es la mejor estrategia para excluir a la Contraloría, porque el proceso se transforma en un juicio donde, por aplicación de nuestro artículo 6°, debemos inhibirnos. Solo podemos llegar hasta ahí, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que puede existir, y eso es lo que estamos investigando en el sumario administrativo que se inició en enero. Si eso es así –tengo que estudiarlo mejor- el mal cobro de las garantías generará responsabilidades administrativas, pero la relación en el cumplimiento o no de la garantía y si se paga o no por el seguro, son cuestiones que deben ser resueltas por los tribunales de justicia.

El diputado Matías Walker pidió que precise más el rol que tuvo la Contraloría General de la República en las recomendaciones de ese proceso que se llevó a cabo en 2016.

El señor Bermúdez, Contralor General de la República, señaló que como Contraloría estamos tratando ser más preventivos y proactivos que reactivos en nuestra relación con los otros servicios. Para ello, siempre ofrecemos a toda la administración activa colaborar indicándoles jurídicamente cómo se deben realizar los actos administrativos antes que ingresen. Cuando ellos plantean el problema que se produce en alguno de los procesos licitatorios, y ante la envergadura de la presunta ilegalidad en la que se habría incurrido, la solución que proponemos y que ellos toman es la invalidación del proceso. Lo que procede en derecho es aplicar el artículo 53 de la ley de bases del procedimiento administrativo. Si ellos lo hicieron bien o mal, es decir, si aplicaron bien el procedimiento para invalidar, aún no lo hemos revisado, pero

es nuestra política institucional colaborar preventivamente en todos estos procesos, y no solo con la Junaeb.

El diputado señor Berger consultó sobre una empresa que firmó contrato con la Junaeb y luego la propia Junaeb invalidó ese contrato.

El señor Bermúdez, Contralor General de la República, respecto de lo que ha señalado el diputado señor Bernardo Berger, indicó que la Contraloría no invalida sino que hace presente la ilegalidad, pues quien tiene la potestad para invalidar es quien dicta el acto administrativo, en este caso, quien dictó la resolución de adjudicación. El acto administrativo que está sometido a toma de razón -como es el que se invalidó- para ser eficaz está sometido a una condición, y esa condición es que la Contraloría haya tomado razón del mismo.

Respecto de lo que ha señalado el diputado señor Arriagada, nosotros no podemos decir si hay delito. No podría decir que aquí hemos detectado, o hay tal o cual situación que es constitutiva de delito. Lo que sí podemos hacer -con esto respondo también a la diputada señora Vallejo- es que si detectamos la presunta comisión de un hecho ilícito delictual penal, tenemos que hacer la denuncia correspondiente. Eso es lo que debemos hacer cada vez que esto ocurre; si no estaríamos cometiendo una infracción a nuestro deber, lo que a su vez podría generar una responsabilidad penal para el funcionario. Por lo tanto, hasta ahora no puedo decir que hemos detectado una situación constitutiva de delito. La auditoría 2016 va a ser más completa y puede que arroje otras luces sobre la materia.

La diputada señora Vallejo señaló que su pregunta va más bien orientada a si realmente es sostenible -aun fortaleciendo la institución, en este caso Junaeb- y coherente hacer una gran empresa licitatoria, más fuerte y más robusta. Quizá no se resuelva mediante esto, sino que deba estar a cargo de organismos públicos. El Contralor mencionó que puede destinar recursos para un laboratorio encargado de ver si las raciones alimentarias cumplen con los objetivos establecidos en las bases de licitación. Si la Contraloría tiene esa capacidad también la tendría para ver el cumplimiento de los contratos y si se ha fiscalizado el cumplimiento de los compromisos.

El señor Bermúdez, Contralor General de la República, respondió que tienda a concordar con que esto no se va a solucionar si no cambiamos la forma de hacer las licitaciones o la forma de entregar la prestación. Creo que, sobre todo en lugares más aislados, donde no existe una gran concentración de población y, en definitiva, en aquellos lugares donde no es posible aplicar los mecanismos de

mercado, sería mejor que esta tarea sea asumida por alguien que tenga responsabilidad administrativa. Nosotros vamos a contratar un laboratorio para analizar las raciones alimentarias. Es nuestra facultad. También tenemos que hacer una licitación para eso, a pesar de los montos... a pesar de las dificultades, la Junaeb debe preocuparse del cumplimiento laboral, que está establecido y es uno de los factores de los contratos que se han adjudicado...”

El diputado señor Miguel ángel Alvarado consultó si en las bases de licitación existen restricciones en el porcentaje de participación de las empresas; cómo van las bases de contratos, y si existe algún tipo de control o evaluación de los porcentajes de pérdida.

El señor Bermúdez, Contralor General de la República, contestó respecto de si hay restricciones en el porcentaje de participación de las empresas, que efectivamente hay restricciones en las bases de licitación. Por lo tanto, una empresa no puede captar toda la macrozona, pero hay empresas que son relacionadas, y lo están por la propiedad.

Respecto de la pérdida de alimentos, indicó que no puedo dar un porcentaje. Vamos a tratar de llegar a ese indicador cuando hayamos finalizado la auditoría este año. ¿Qué ocurre con las empresas relacionadas? Lo que determinamos fue que son empresas que participan de la propiedad unas con otras, a través de una ingeniería jurídica comercial generan distintas empresas que pueden participar en distintos procesos licitatorios, que van captando ese mercado. ¿Qué produce eso? Evidentemente, produce un acuerdo previo. Ello tiene un nombre antes de entrar al proceso licitatorio, en los precios, en las unidades territoriales, en lo que se va a ofertar, etcétera.”

PIÑA ROCHEFORT, Juan Ignacio. Presidente del Consejo de Defensa del Estado.

Rol del Consejo de Defensa del Estado. – Acciones judiciales penales, laborales y civiles. - Verificación de Crédito. – Cobro de Pólizas de Seguros. – Sercomaule. – Ibasa. – Junaeb.

El señor Juan Ignacio Piña, Presidente del Consejo de Defensa del Estado, señaló que es posible –no lo estoy anticipando- que algunas de las preguntas o inquietudes que tuviera esta comisión no pudieran ser respondidas por parte del Consejo de Defensa del Estado, precisamente, por esta obligación especial que tiene,

so pena de comisión de delito, llevándonos incluso a las penas de relevación de secreto.

Como es de público conocimiento y como bien lo ha dicho el Presidente de la Comisión, el Consejo de Defensa del Estado fue requerido por Junaeb en episodios judiciales de distinta naturaleza. Aquí hay acciones penales involucradas en las cuales el Consejo de Defensa del Estado se ha hecho parte, incluso presentando querellas en algunas de ellas. A partir de las insolvencias en que cayeron algunas de las empresas que habían contratado con la Junaeb se detonaron algunas acciones judiciales de carácter laboral.

Es importante señalar que si bien la Junaeb es un órgano descentralizado y que podría contar con una defensa distinta, en otros términos, podría procurarse una defensa judicial en estos ámbitos por sus propios medios, nosotros recibimos un requerimiento de ella y adicionalmente de la ministra de Educación que fue especialmente considerado por el Consejo y adicionalmente, por la cuantía de las obligaciones que pudieran emanar para el fisco.. Cuando digo todos estos ámbitos me refiero básicamente al civil y laboral. Respecto de nuestra participación en las causas penales lo hacemos en virtud de atribuciones legales propias. Es decir, nuestra propia ley orgánica nos confiere ciertas facultades para intervenir en esos casos porque se dan los presupuestos de legitimación activo, esto es, participación de funcionarios públicos o delitos de los que se emanare perjuicio fiscal”.

Nosotros ya hemos intervenido en una de esas causas, que se ha dirigido contra exfuncionarios que participaban en la dirección de la Junaeb, por los eventuales delitos que se hubieran cometido. Con respecto a uno de ellos por fraude al fisco y respecto del otro por una eventual negociación incompatible en el marco de adjudicaciones directas de ciertos procesos licitatorios.

El CDE en vez de hablar por la boca, habla por acciones judiciales y donde se querella es porque ya tiene la convicción de que se han cometido delitos.

Existe una segunda investigación en este momento formalizada contra otro exfuncionario, de hecho un funcionario contratado para la evaluación financiera de algunas de las ofertas. Nosotros también recibimos un requerimiento de la ministra de Educación para intervenir en esa causa. Estamos haciendo esa revisión de antecedentes para decidir oportunamente si corresponde que el Consejo se haga parte en uso de sus atribuciones legales. Esa es la arista penal que si entiendo bien y referida a las irregularidades que son objeto de esta comisión investigadora son relevantes desde la perspectiva de las intervenciones del CDE. Sin perjuicio de esto,

tenemos también cuatro procedimientos de carácter civil para el cobro de las pólizas de seguros que garantizaban el fiel cumplimiento de las obligaciones contractuales emanadas de los contratos de suministro que se están llevando”.

Existe además un proceso de verificación de crédito en la liquidación de una de las empresas que cayó en insolvencia luego de terminación de los contratos, específicamente, la empresa Sercomaule.

En la otra arista que tiene vinculación o relación con las causas de carácter laboral tenemos actualmente la representación de la Junaeb en un número bastante contundente de demandas. Se trata de prestaciones laborales adeudadas por las empresas que luego de la terminación de los contratos o incluso antes no cumplieron y donde se alega la responsabilidad solidaria del fisco. Son 48 demandas, 28 de ellas que corresponde a la empresa Ibasa, que representan a cerca de 813 demandantes. En el caso de Sercomaule son alrededor de 20 demandas que representan aproximadamente a 1.644 demandantes. Las cuantías involucradas en la primera de ellas son del orden de los 1.400 millones de pesos, en la segunda del orden de los 5.000 millones de pesos”.

Ese es, más o menos, el cuadro, que puede verse engrosado desde la perspectiva de las eventuales obligaciones laborales, de un modo bastante contundente, en la medida en que se sigan incorporando trabajadores de otras empresas que se encuentran en una situación análoga a las que ya hemos mencionado, Sercomaule e Ibasa.

Aseguró que estamos manteniendo una comunicación y un trabajo conjunto con la Junaeb para la defensa de los intereses fiscales en las distintas áreas. Es importante que sepan que en este momento el Consejo está tratando de resguardar en justicia los intereses fiscales.

La diputada señora Alejandra. Sepúlveda señaló que no sabe si el Presidente del Consejo de Defensa del Estado tuvo alguna duda en el minuto de tomar la causa, en relación a las manipuladoras de alimentos de Sercomaule, porque existía un dictamen de la Contraloría para que esto fuera pagado administrativamente. Agregó que le preocupa que hoy estemos en un proceso tan largo, tan engorroso, existiendo la disponibilidad y existiendo un dictamen de la Contraloría. No era necesario judicializar esto, sino que desde el punto de vista administrativo se podían cobrar estas pólizas de garantía o, en su defecto, subsidiarias o solidariamente, lo que tiene que ver con el pago. Incluso, hay un dictamen de la Corte Suprema en relación con el pago.

El señor Juan Ignacio Piña, Presidente del Consejo de Defensa del Estado, respondió que desde la perspectiva que a nosotros nos toca ver, nos llega un requerimiento relativo a demandas de carácter laboral de la que debemos hacernos cargo y ese es, más bien, el ámbito respecto del cual tomamos decisiones. Si en el camino previo hubo decisiones de distinta naturaleza que desembocaron en las acciones judiciales, el Consejo ni siquiera tiene un juicio ni una opinión respecto de ello. Ni siquiera nos pronunciamos desde esa perspectiva, pues no nos compete.

Respecto del cobro de las garantías, que es la segunda de sus preocupaciones (*Consulta de Dip. Sepúlveda*), esto es muy interesante, porque cuando la naturaleza del instrumento que garantiza es el de una póliza de seguros, que tiene mucho sentido, porque para hacerlo muy corto, baja los costos de toda naturaleza que tiene aquel que la contrata, porque es muchísimo más cara una boleta de garantía que una póliza; los costos financieros son radicalmente distintos, por lo tanto, es una buena medida para aumentar el número de participantes en una licitación que el mecanismo que se incorpore para efectos de garantizarlo, sea una póliza de seguros, pero al mismo tiempo, y esto es algo que surge, no es inocuo y cabe la posibilidad de que alguien diga que la póliza de seguros como tal tiene los requisitos de las pólizas de seguros.

En el caso de la boleta de garantía, uno va, la cobra y punto. La póliza de seguros está indexada a un siniestro y, desde esa perspectiva no es trivial. Esa es una discusión que, siendo franco, trasciende la discusión que estamos teniendo respecto de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y, probablemente, es una discusión que debemos tener como Estado; es decir, asumamos las consecuencias de una y otra. Asumamos que terminamos pagando un costo si queremos ampliar la cantidad de oferentes que participan en una licitación y este puede ser uno.

Lo otro relevante -desde esta perspectiva, para que distingamos los problemas coyunturales de los estructurales- es la afirmación de: "Si lo hubiéramos hecho oportunamente, habríamos tenido que pagar 121.000.000 de pesos y hoy vamos en 300.000.000 de pesos por el tiempo que ha pasado y por las eventuales liquidaciones que hayan tenido lugar.". Si bien, es una manera de describir los hechos, no se condice, por ejemplo, con la posibilidad de acción estatal, dado que no teníamos ni siquiera la certeza de cuál era el monto del crédito contra Serco Maule. Claro, entiendo que el razonamiento es que si se mete la mano al bolsillo hoy y saca los 121.000.000 de pesos, a lo mejor, se va a dejar de comprar, pero ¿cuál es el razonamiento que hace? Insisto, esto no es arbitrario, ya que, tal vez a quien se le estaría pagando las obligaciones me debe una cifra todavía muchísimo mayor que esta y que, de hecho, termina verificándose en un crédito por 850.000.000 de pesos. ¿Qué

quiero plantear? Que podemos cuestionar si la discusión es buena o mala o si es mejor o peor respecto de la raya final para el costo fiscal.

Termino el último punto respecto de una pregunta que hizo la diputada Sepúlveda. Si me dice que solucionar el problema que teníamos acotado costaba solo 121 millones, la pregunta es bajo qué criterio asignamos esos 121 millones, porque sería una prelación, entendiendo que no habrá un monto capaz de solucionarlos todos.

**Cobro de Pólizas de Seguros.- Junaeb. – Rol del Consejo de Defensa del Estado.
– Conflicto de Intereses. - Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado.**

El diputado señor Berger señaló que sería importante que como Consejo de Defensa del Estado entregue un comentario respecto de la forma de hacer gestión de la Junaeb.

El señor Juan Ignacio Piña, Presidente del Consejo de Defensa del Estado, respondió que sería muy irresponsable que dijera cuál es el horizonte judicial que vemos en estas causas.

Respecto de la segunda pregunta, que es su preocupación medular, me declaro profunda e infinitamente incompetente.

Esto ya lo dije aquí, debemos tener mucho cuidado con demonizar las pólizas de seguro por eventuales dificultades que se puedan producir al momento del cobro. Debemos ser muy cuidadosos, porque si solo permitiremos que se establezcan como garantías hacia el futuro boletas de garantías, debemos asumir que pondremos un costo financiero a una serie de oferentes y, probablemente, haremos la peor de las discriminaciones para evitar tener problemas en el cobro. Es algo que el Estado no se puede permitir.

La primera cuestión, es que aquí no hay un deslinde de responsabilidades por el momento en que asumí el cargo, ni mucho menos, sino que hay ciertas cosas que están dentro de nuestra esfera de competencia y otras que están fuera. Por eso no tengo opinión respecto de la gestión –no puedo tenerla, pues no tengo competencia-, no tengo opinión respecto de otras infracciones administrativas que la Contraloría General de la República u otro organismo fiscalizador pueda estimar que existieron, es decir, no tengo opinión porque no tengo ropa para decir algo así.

La segunda cuestión, y también muy relevante, es la que dice relación con lo que el Consejo de Defensa del Estado ha hecho. El Consejo de Defensa del Estado no se ha perdido ni un solo minuto y ya interpuso una querrela contra el antiguo director y contra el antiguo encargado de los asuntos jurídicos -y en eso no le tembló la mano-, precisamente por esa negociación incompatible, es decir, por el severo conflicto de intereses que existió entre sus obligaciones laborales y sus obligaciones funcionarias.”

El Consejo de Defensa del Estado no solo tiene la limitación de la dotación de personal, sino que yo tengo una limitación adicional por las atribuciones que me entrega la ley orgánica. Tenemos limitaciones muy rígidas, por lo que podemos participar en la refrendación previa de contratos, pero a requerimiento de un ministro o de un subsecretario. Por lo tanto, hay limitaciones que no podemos sortear, incluso salvando el problema de la dotación.

Insisto, y creo que he tenido que repetirlo más veces de las necesarias, pero la discusión acerca de las pólizas y las boletas de garantía, me queda grande. La verdad es que por expertiz y, por lo que nos toca hacer, debo confesar que pienso que la conveniencia, como política pública, de tomar decisiones relativas a la forma de garantizar las obligaciones contractuales, es algo para lo que el Consejo de Defensa del Estado, más allá de conocimientos individuales que pueden tener las personas que lo integran, no puede tener opinión, porque se trata de un tema de política pública acerca de la cual no tenemos comentarios.”

ORTEGA Gutiérrez, Jorge, Abogado de la Unidad Jurídica de la Junaeb.

Proceso Licitatorio. – Trato Directo. – Contraloría General de la República, informe. Hendaya y Verfrutti. – Junaeb. – Sercomaule – Cobro de Pólizas de Seguros. - Superintendencia de Valores y Seguros. – Ferbas S.A.

El señor Jorge Ortega Gutiérrez, Jorge, Abogado de la Unidad Jurídica de la Junaeb, indicó que se referirá a aquellos elementos que nos parecen que son relevantes al objeto de la comisión y el trabajo de ella, que dicen relación con observaciones que ha realizado la Contraloría General de la República al proceso licitatorio que está identificado como el proceso licitatorio 8516LP12, y en relación a lo que dice la selección de las empresas Hendaya y Verfrutti, en un proceso de trato directo.

Para efectos de reemplazar el servicio que se estaba adjudicando, que se había dado por parte de la empresa Ferbas, se convoca a dos procesos licitatorios, que están también identificados en la presentación N° 2014 y N° 3014, el primero de los cuales fue revocado por el propio servicio, en relación a ciertas inconsistencias que se presentaron en el proceso, y el segundo de ellos, declarado desierto.

La resolución que declara dicho proceso -es relevante señalarlo entre otras cosas- indica que fue declarado desierto, porque las ofertas o las empresas que obtuvieron una mejor evaluación en dicho proceso, presentaron una oferta económica que era sustancialmente superior a la que el servicio había presupuesto para dicho proceso.

El presupuesto que estaba asignado por Junaeb, para efectos de la licitación N° 3014, era de 16.791 millones y fracción, y que finalmente la selección que se hizo de las empresas Hendaya S.A. y Verfrutti S.A., vía trato directo, ascienden a un monto que es superior a los 25.000 millones de pesos, como está señalado, en el detalle del monto anual que corresponde a cada empresa y las raciones que fueron adjudicadas.

Cabe señalar, también, por eso hacía mención a la resolución que pone término o que declara desierta la resolución N° 3014, que las empresas que habían obtenido la mejor evaluación y que, en definitiva, su oferta fue la que motivó que se declarara desierto dicho proceso, habían hecho una oferta que era también superior, que se refleja en el cuadro que viene, y que ascendía a un cifra superior a los 23.500 millones de pesos, es decir, la resolución que deja sin efecto o declara desierta la licitación N° 3014, se hace en virtud de que la oferta más ventajosa era superior. No obstante, la Contraloría establece en su preinforme que el trato directo ya es casi 2.000 millones más caro que la oferta más ventajosa del proceso declarado desierto.

Al proceso de trato directo fueron invitadas originalmente 16 empresas, de las cuales solo 11 presentaron una oferta, para objeto de este proceso, donde finalmente son evaluadas tres de ellas, que son las empresas Hendaya, Verfrutti y COAN, en doce escenarios distintos. De esos doce escenarios distintos, había dos que precisamente coincidían con el criterio señalado por el servicio, en cuanto a agrupar tres unidades territoriales, y finalmente la Contraloría también pudo determinar que, de esos dos escenarios, se optó por uno que era de una cifra aproximada de 800 millones superior al otro.

Durante la evaluación que hace la Contraloría General de la República al proceso de selección, se tuvo en vista el oficio N° 519 que la Junaeb envía a la

Subsecretaría de Educación, informando cuáles son los criterios que se tuvieron en vista para efectos de la selección, y la Contraloría General de la República concluye que no existen los antecedentes que sustenten esta selección de las empresas que finalmente fueron contratadas mediante este trato directo, en atención a que, según señala el informe, no se puede constatar que efectivamente se hayan cumplido con dichos criterios, esto es, que sean empresas que hayan tenido las mejores calificaciones, los mejores puntajes de la licitación N° 3014, que sean aquellas que tenían capacidad operativa, de instalación inmediata en la zona y que hayan ofertado mejores condiciones remuneratorias para el personal manipulador de alimentos. Y en función de que su indagación determinó que esos antecedentes no pudieron ser corroborados, es que la Contraloría concluye que no existe sustento para la decisión que finalmente se adoptó en esta materia, eso sumado a los cuestionamientos en materia de montos, que son básicamente los no agrupados en estas dos grandes materias de cuestionamiento.

Entre las medidas adoptadas, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, ya en el mes de septiembre, una vez conocido el resultado del informe final de auditoría N° 790, interpuso una denuncia ante el Ministerio Público, para que investigara diversos hechos en que los que aparecen involucrados, tanto el exjefe de la Unidad de Asesoría Jurídica de Junaeb como el exjefe del Programa de Alimentación Escolar, a los cuales se ha hecho mención.

Asimismo, inmediatamente presentada dicha denuncia, se solicitó al Consejo de Defensa del Estado, mediante una petición formal que se hiciera parte e iniciara acciones legales en esta materia, cosa que, como ha señalado el presidente del Consejo de Defensa del Estado, se ha realizado y está en curso.

Nuestra presentación dice relación con una cuestión que nos parece es de suma importancia que tiene que ver con el término anticipado de contratos de la empresa Sercomaule. Como contexto, cabe señalar que Junaeb mantenía contratos con Sercomaule derivado de dos procesos licitatorios distintos, que es el N° 1612 y el N° 1014. No obstante, hay que señalar que Sercomaule tenía una vinculación a través de un mandato sobre flujos futuros y prenda mercantil con una empresa llamada Factor Plus en virtud de la cual Junaeb debía pagar directamente los servicios a dicha empresa y no a Sercomaule, de tal manera que la empresa Sercomaule percibía directamente de Junaeb pagos por los servicios de solamente un proceso licitatorio. Eso también nos parece relevante, porque da cuenta también del nivel de insolvencia que a esa altura presentaba la empresa, porque su vinculación con esta empresa Factor Plus estaba derivada, entre otras cosas, de créditos que mantenía vigente con ella”

De esta manera, Junaeb mediante las resoluciones N° 1913 y N° 1914, del 2015, puso término anticipado a los contratos con la empresa Sercomaule. Dicho término anticipado fue comunicado oportunamente a la empresa, mediante un oficio fechado el mismo día a la empresa y se dispone el cobro de las pólizas de garantía, que es un punto al cual me voy a referir en seguida.

En relación con las acciones dispuestas por Junaeb para el cobro de las pólizas de garantía, cabe señalar que estas se desarrollaron básicamente en tres ámbitos. Junaeb, con fecha 23 de septiembre, comunicó a la empresa Seche el término anticipado de la empresa del contrato con Sercomaule y solicitó el pago de las pólizas de seguro que a esa fecha, Sercomaule había constituido para garantizar el cumplimiento de esos contratos”.

Cabe señalar que la empresa niega el cobro, el pago de dichas pólizas por los motivos que ya se han expuesto. No obstante, nosotros y por las razones que voy a pasar a exponer, Junaeb interpuso una denuncia ante la Superintendencia de Valores y Seguros.

Queremos señalar que la posición del Servicio en materia del cobro de las pólizas está sustentada en lo que disponen las propias bases de licitación y en lo que dispone también la ley de compras y su reglamento, que establece ciertas características que deben tener las pólizas de seguro para efectos de que tengan la virtud de garantizar las obligaciones que emanan de los contratos”.

Queremos señalar también como antecedente que nos parece muy relevante, en relación con la empresa Ferbas, también se puso término anticipado a ella, que dicha empresa también garantizó sus obligaciones con una póliza de seguros que de otra empresa, de otra compañía de seguros, la cual requerida por Junaeb, pagó en forma inmediata sin hacer cuestionamientos de alguna naturaleza y atendiendo precisamente, en lo que nuestra opinión es de naturaleza precisa de dicho instrumento que tiene que ver con que es un instrumento pagadero a la vista, de ejecución inmediata y sin proceso de liquidación.

ORTEGA, Jorge abogado de la Unidad de Asesoría Jurídica de Junaeb

Proceso Licitatorio. – Licitaciones fallidas. - Trato Directo. – Contraloría General de la República, informe . – Hendaya y Verfrutti . – Ferbas S.A .

Es necesario clarificar la situación generada con la segunda licitación la N° 85-16-LP12 que como se señala en la presentación abarca el período comprendido entre el 1 de marzo de 2013 y el 28 de febrero de 2017 y se realizó con el objeto de entregar el suministro de, aproximadamente, 1.280.000 raciones alimenticias a los beneficiarios del programa de alimentación escolar.

En total son 173.000 raciones y el monto total del contrato que se suscribió con la empresa Ferbas, ascendía, aproximadamente, a 64.000 millones de pesos, por los cuatro años de ejecución del contrato”.

Cabe señalar que entre diciembre de 2013 y enero de 2015, la empresa Ferbas, mediante diversas comunicaciones solicitó a Junaeb la modificación del contrato suscrito. Ferbas solicitó el término anticipado del contrato, atendiendo a su imposibilidad de ejecutar las obligaciones que derivaban de la relación contractual con Junaeb. Durante el proceso de comunicaciones entre Junaeb y Ferbas, en 2014, se convocó a dos licitaciones fallidas a efectos de reemplazar el servicio de alimentación que Ferbas pretendía abandonar, que se ejecutaron no obstante Ferbas mantenía su contrato vigente.

Una de ellas es la licitación N° 85-20, revocada por Junaeb en atención a que existían diversas inconsistencias en su proceso de licitación. La otra, la N° 85-30, realizada con posterioridad a dicha revocación, fue declarada desierta con fecha 26 de diciembre de 2015, ante la inminencia de que la empresa Ferbas no continuara con el servicio de alimentación en las regiones que hemos indicado, en febrero de 2015 se invitó a 16 empresas a participar en un proceso de evaluación para seleccionar a una de ellas en la modalidad de trato directo, para cumplir con dicha obligación en esas regiones.

En la selección de las ofertas están centradas las primeras observaciones de la Contraloría General de la República. Se refieren fundamentalmente a dos órdenes: en primer lugar, a la selección de las ofertas y, en segundo lugar, a las observaciones relacionadas con los montos de las adjudicaciones.

Según consta en el informe de investigación especial, los criterios bajo los cuales se procedió a la selección de las ofertas de Hendaya y Verfrutti están señalados

en el oficio N° 1.159 de julio de 2015. En dicho documento se señala que los criterios considerados para entregar el servicio a las empresas Hendaya y Verfrutti fueron el periodo acotado de tiempo en el cual se requerían los servicios, los puntajes obtenidos por las empresas en la licitación 30-14, los beneficios de remuneración, la factibilidad de instalación inmediata y el nivel máximo de raciones a adjudicar”.

La Contraloría General de la República señaló que el puntaje obtenido por las empresas seleccionadas en el trato directo no fueron más altos que aquellos señalados en la licitación 30, que fue uno de los criterios establecidos como referencia; que además las empresas seleccionadas no contaban con los mayores puntajes en materia de condición de remuneraciones; y observaciones en cuanto al monto final del trato directo.”

Las ofertas seleccionadas en este proceso de trato directo, de Hendaya y Verfrutti, tuvieron un costo anual superior a 25.000 millones de pesos, en relación a una cantidad estimada de 185.000 raciones diarias. Las observaciones se refieren a que el presupuesto establecido originalmente para la licitación 30-14 era cercano a 17.000 millones de pesos y que la fundamentación para declarar desierto ese proceso fue precisamente que la oferta más conveniente excedía con creces ese presupuesto originalmente establecido.”

En virtud de esos dos aspectos que hemos señalado -las observaciones sobre el proceso de selección y sobre los montos de adjudicación-, la Contraloría concluyó en su informe final que no existían antecedentes para sustentar la decisión de seleccionar a las empresas que finalmente resultaron contratadas a través del trato directo.

SERCOMAULE. – Factor Plus - Cobro de Pólizas de Seguros. – Ley de Compras. – Junaeb.

Puntualizaré algunos aspectos que dicen relación con el término anticipado del contrato con la empresa Sercomaule, que mantenía un contrato con Junaeb en virtud de la licitación 16-12 y un segundo contrato derivado de la licitación 10-14. Mantenía dos contratos vigentes hasta antes del término de su relación contractual con Junaeb, en virtud de esos dos procesos licitatorios.

En el caso de la licitación 16-12, los pagos no se efectuaban directamente a la empresa Sercomaule, sino a la empresa Factor Plus, en virtud de un mandato

sobre flujos futuros y prenda mercantil, de fecha 5 de febrero de 2015. En la licitación 10-14 Junaeb pagaba directamente a la empresa Sercomaule, es decir, los pagos por los servicios que prestaba en el marco de esa licitación sí eran entregados directamente a la empresa Sercomaule”.

Como consecuencia del término anticipado de las relaciones contractuales que Junaeb mantenía con Sercomaule, en virtud de las resoluciones que hemos señalado, 19-13 y 19-14, ambas con fecha 10 de septiembre de 2015, se dispuso además en dichas resoluciones, como consecuencia de ese término, el cobro de las pólizas de garantía. Para los efectos de proceder al cobro de dichas pólizas de garantía, Junaeb desarrolló acciones en tres ámbitos:”

Primero, el 23 de septiembre, envió un oficio a la compañía aseguradora solicitando el pago de esas pólizas de seguro. Frente a la negativa de la compañía aseguradora, Junaeb recurre a la Superintendencia de Valores y Seguros para que se pronuncie respecto de la legalidad de la conducta de la empresa en torno al no pago de las pólizas. El monto impago de las pólizas, por parte de la empresa, asciende a un total superior a las 56.000 unidades de fomento.

Hay que clarificar que la postura institucional que hemos vertido entre dichas instancias dice relación y se sustentan en las disposiciones de la ley de Compras Públicas que señala las características que debe tener una póliza para garantizar un contrato de esa naturaleza, como, por ejemplo, que las pólizas de garantía o cualquier caución que se genera para garantizar un contrato debe ser a la vista, pagadera en forma inmediata y, en consecuencia, no requiere un proceso de liquidación.”

Dotación Unidad de Asesoría Jurídica de Junaeb. – Gestión de Sr. Perez Torrejon. - Procedimiento Licitaciones Públicas. – SERCOMAULE. – Factor Plus - Carlos Tudela. - Proceso de Adjudicación de Evaluación Financiera. .

Hoy la estructura del departamento jurídico como tal ya no existe, sino una fiscalía que tiene alrededor de seis o siete abogados, y una unidad de asesoría legal de contratación pública que está destinada exclusivamente a abocarse a este tipo de procesos, la cual cuenta con cuatro abogados”.

En la Junaeb no existen abogados en las direcciones regionales, por lo tanto, todos los procesos legales se llevaban a cabo en el departamento jurídico de la Junaeb, lo que por supuesto involucraba una gran carga de trabajo, en el cual había

que abordar muchos procesos licitatorios de gran complejidad, con poco tiempo y poco personal para hacer el análisis jurídico correspondiente”.

Cabe señalar que la actual administración, a través de un plan de fortalecimiento, ha logrado la incorporación de aproximadamente cinco o seis abogados adicionales a los que había, para efecto de poder hacer frente a las necesidades jurídicas del servicio”.

Se consultó si el anterior jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica, señor Pérez Torrejón, utilizó los procedimientos adecuados. En verdad, no puedo afirmar o negar tal circunstancia, toda vez que, como señalé, inicié mis servicios en mayo y, luego, asumí como jefe del departamento jurídico en septiembre, por lo que es difícil poder abocarse a la revisión de aquellos actos jurídicos que se han dictado con anterioridad, debido a la gran cantidad de procesos que debemos revisar.”.

En relación con la situación de Sercomaule y Factor Plus, debo señalar que la vinculación que tiene esa empresa con Factos Plus es en virtud de un contrato de flujos futuros y prenda mercantil -así se llama el contrato que hemos tenido a la vista, de fecha 5 de febrero-. Desde ese punto de vista, el servicio se encuentra obligado a dar cumplimiento a ese mandato –mandato es la figura jurídica-, a través del cual Factor Plus concurre para efectos de solicitar el pago de los servicios derivados de la licitación 1612. En tanto es un mandato, actúa en nombre y representación de Sercomaule. Como servicio, estábamos obligados a proceder en virtud de ese mandato.

Respecto de si ello es normal en estos procesos, en verdad, personalmente, no conozco ni he podido observar en el ámbito del programa de alimentación escolar otras situaciones en que se opere de esta manera.

En cuanto a la participación del señor Carlos Tudela en Sercomaule, debo señalar que tengo el mismo conocimiento que todos han tenido a través de los programas de denuncia que se han efectuado. En relación con la identificación de las personas que participan en la empresa, debo señalar que no tengo a mano la información de quiénes son las personas que mantienen vínculos de propiedad con las empresas mencionadas, pero, a la brevedad, podemos hacer llegar a la Comisión un informe que individualice a todas las personas que tienen participación en ambas empresas.

Hay otras preguntas vinculadas al proceso de adjudicación de evaluación financiera y a los oferentes en la licitación 3715. He podido observar que hubo un

proceso de licitación que, en cuanto a las bases y a la oferta, se ajustó a lo que corresponde, que posteriormente hubo una contratación directa con tres empresas para efectos de analizar el informe evacuado por el señor Faúndez, que finalmente una de esas tres empresas efectuó dicho informe y que coetáneamente las otras dos empresas informaron que no podían dar por terminado los servicios seleccionados por trato directo.”

En relación con lo que consultó el diputado Gahona, entiendo que se refiere al informe evacuado por la empresa que finalmente lo pudo hacer. No tengo conocimiento de ese informe.

MONCADA, Paula, exjefa del Departamento de Gestión de Recursos de la Junaeb.

Hendaya y Verfrutti. – Trato Directo . - Procedimiento Licitaciones Públicas. - Programa de Alimentación Escolar, evaluación. - Proceso de Adjudicación de Evaluación Financiera . – Ley de Compras . – Dipralsa . – Licitación N° 37 .

El diputado señor Sergio Gahona, a propósito de las adjudicaciones de las empresas Hendaya S.A. y Verfrutti S.A. -por el Biobío y Aysén- preguntó si efectivamente cumplen con los requisitos técnicos y económicos en la decisión de adjudicación de trato directo que mencionó el señor Ortega.

La señora Paula Moncada respondió que respecto de la situación Hendaya y Verfrutti, mi participación en los tratos directos y en las licitaciones del programa de alimentación o la participación del Departamento de Recursos, en general, siempre era solo para preguntarnos si había presupuesto o no. Eso cambió rotundamente en la última licitación que se hizo, debido a los problemas financieros que presentaban las empresas, se elaboró un nuevo capítulo, el de Evaluación Financiera, que está en la licitación N° 37. Ahí sí participé desde el inicio...

Respecto del trato directo con Hendaya y Verfrutti, se hizo durante el verano y recuerdo que había muy pocos profesionales, pues la mayoría estaba de vacaciones. Yo estaba presente, era uno de los titulares. El director de esa época me llamó para señalarme que la empresa Ferbas no iba a continuar con el contrato y que se iban a tener que hacer tratos directos; por lo tanto, me pidió que hiciera un análisis presupuestario de si había disponibilidades para contratar. Luego de eso, me enviaron los antecedentes por correo electrónico, de las 3 empresas que se evaluaron. En ese

momento, yo no tenía conocimiento de que se había invitado a 16 empresas y tampoco sabía que habían ofertado 11, solo vi 3 empresas y vi los diferentes escenarios que se presentaron. Mi opinión, en mi rol de jefa del Departamento de Recursos, fue adjudicar las más baratas, porque no había presupuesto.

El diputado señor Sergio Gahona pidió que se entregue detalles del informe que emitió el Departamento de Gestión de Recursos de Junaeb, que estaba a su cargo en septiembre de 2015, donde advertía claramente, a la actual administración de la Junaeb, cuáles eran las empresas que podían caer en insolvencia.

Respecto de las preguntas del diputado Sergio Gahona, que tienen que ver con la licitación N° 37, específicamente con la evaluación financiera, primero quiero comentar que, efectivamente, mi departamento, el que estaba a mi cargo, hizo una evaluación financiera en septiembre de 2015, a raíz de una solicitud que nos hizo el secretario general. Eso fue porque había varias decisiones que tomar en ese minuto y una de las alternativas era que se extendieran los contratos de las empresas que en ese minuto estaban con contrato vigente, de la licitación N° 35, que terminaba en febrero. Entonces, me solicitaron que hiciera un análisis financiero de esas empresas, lo hicimos, pero el mismo informe que emitimos habla de las limitaciones que tuvimos en ese análisis, puesto que no todas las empresas habían presentado los mismos antecedentes financieros –me refiero a balances, estados financieros y estados de resultado-. Había muchos que no estaban auditados, otros sí; había muchos que no tenían notas explicativas y había de diferentes años. El informe decía que había algunas empresas, por lo menos tres, que tenían riesgo financiero respecto de lo que nosotros habíamos revisado, pero que era necesario que lo revisara una empresa experta.

Más adelante se nos otorgó presupuesto y se decidió que se iba a hacer una licitación al respecto. Esta última estuvo a mi cargo. Yo era la responsable, como jefa del departamento de recursos. Si bien había otros profesionales de la institución, nosotros hicimos la evaluación técnica. Había otras empresas, pero el señor Faúndez fue quien presentó la mejor oferta técnica y, sobre todo, la mejor oferta económica; por lo tanto, no había forma de dejarlo fuera o de declarar desierta esa licitación, puesto que cumplía con todos los requerimientos que tienen en la misma Ley de Compras... El señor Faúndez envió un informe borrador el 23 de diciembre, aunque el primero que tenía que entregar era para el 24 de diciembre. Lo tomamos, lo revisamos y en ninguna parte señalaba que faltaban algunos documentos de la empresa Dipralsa que fue la que se revocó, por lo que nos enfocamos solo en la empresa que él decía que le faltaba información. Insisto, jamás revisamos la empresa Dipralsa, porque no había ningún indicio de que no hubiera presentado los antecedentes de la línea de crédito.

Se detectó una vez que ya se había adjudicado la licitación –hablamos de febrero de 2016- el ingreso de una consulta a través de Transparencia donde nos solicitaban copia de las líneas de crédito de todas las empresas. A razón de ello, el departamento de Compras comenzó a revisar la información, sin embargo, no la encontró. En tanto, como el señor Faúndez no contestaba el teléfono, decidimos enviarle un correo. El 18 de febrero le informé a mi superior que estaba esta irregularidad o problema y justo en ese momento nos pudimos comunicar con el señor Faúndez, quien contestó que no había encontrado los certificados, por lo que no podía dar sustento a la parte del informe que había entregado. A partir de ese momento me separé un poco del proceso, porque ya estaba en cuestionamiento.

El diputado señor Gahona preguntó respecto de las inconsistencias de las demás empresas.

El señor Faúndez en el informe señala que existen algunas inconsistencias graves y otras menos graves. Existían otras inconsistencias, tales como que el auditor que había auditado los estados financieros era el mismo que había hecho la parte contable, por lo que no había independencia y tenía que quedar fuera.

Todas las inconsistencias y observaciones que hizo el señor Faúndez fueron reportadas a la Comisión General de las Bases de Licitación del Programa de Alimentación, donde se habló todo y ello está en las actas de las reuniones que tuvimos.

Hubo bastantes observaciones, tales como las fechas de algunos documentos o que algunos certificados venían firmados por el representante legal y no por los socios. Incluso, consulté al señor Faúndez si eran de una relevancia tal que pudieran afectar el análisis que él había hecho, a lo que me contestó que no. Si bien, él dejaba la observación ahí, no era tan relevante y, a través de la Comisión General, se decidió que algunas empresas continuaran y que otras quedaran fuera. En otras palabras, toda observación que venía en el informe fue conversada en la Comisión General.

...**El diputado señor Monsalve** preguntó si debía entender que respecto del informe que hizo el señor Faúndez a todas aquellas empresas en las que él consideró que había inconsistencias graves fueron excluidas del proceso de adjudicación o usted conoce de alguna que, pese a ello, fue considerada y adjudicada.

La señora Moncada respondió que no había ninguna inconsistencia grave que fuera considerada y adjudicada, salvo Dipralsa. Ahora con respecto a los procesos

de trato directo que me preguntaba el diputado señor Monsalve, solo me consultaban el presupuesto, por lo que veíamos más bien los números, sin embargo, sé que los procedimientos establecidos en la Junaeb; se establecían las comisiones y se elaboraban los términos de referencia tanto en la parte técnica como en la parte de compras. Siempre se trabajó de esa manera y solo participé en la última licitación de alimentación, la 37, donde doy fe que se cumplieron todos los procedimientos

PAVEZ, Carlos, Superintendente de Valores y Seguros.

SERCOMAULE. – Superintendencia de Valores y Seguros, rol fiscalizador. – Compañías de Seguros. – Cesce Chile Aseguradora S.A. – Proceso de Fiscalización. – Procesos de licitación y adjudicación. – Cobro de Pólizas de Seguros.- – Proceso de Reclamación. - Código de Comercio, art. 582 y 583. – Comisión de Valores, Senado. – Junaeb. .

El señor Carlos Pavez, Superintendente de Valores y Seguros, estimó necesario precisar que la Superintendencia de Valores y Seguros tomó conocimiento de esta situación, particularmente en lo que se refiere a pólizas contratadas por la Junaeb para la empresa Sercomaule a mediados de noviembre de 2015. Esto producto de la presentación de un reclamo por parte de la Junaeb por el incumplimiento del pago de estas pólizas de garantías asociadas a estas empresas. Analizamos los antecedentes como cualquier otro proceso de reclamación que se presenta a la Superintendencia. Lo sometimos a consideración de la unidad especializada encabezada por Fernando Pérez, para efectos de analizar los antecedentes preliminares y solicitar antecedentes adicionales a la compañía de seguros generales involucrada en el otorgamiento de esas pólizas de garantía.

En el fondo eran dos pólizas, una era por un monto de alrededor de 20 mil UF, una de 25 mil UF y otra por alrededor de 29 mil UF. Esas son las dos pólizas involucradas con los contratos adjudicados a la empresa Sercomaule, que fueron presentados para análisis de la Superintendencia con fecha 18 de noviembre de 2015. Esos antecedentes originaron un oficio de la Superintendencia a la compañía de seguros Cesce, la cual emitió esas pólizas de seguro. En ellos pedimos que no solo se pronunciara sobre el contenido y el alcance del reclamo que estaba presentando Junaeb sino que, además, aportara todos los antecedentes que dan cuenta de la respuesta preliminar que habían otorgado como compañía de seguro a la empresa contratante.

Inmediatamente después de recibir el reclamo de Junaeb, el día 20 de noviembre, es decir, dos días después de haber analizado preliminarmente los antecedentes, enviamos un oficio a Cesce, sobre todo, por cada una de las observaciones de Junaeb... El día 25 de noviembre de 2015, semana siguiente de la presentación del reclamo, la compañía de seguros entregó las razones que había tenido a la vista para no proceder al pago de esas pólizas, reiterando los argumentos que nos había hecho saber Junaeb cuando hizo la presentación...”

El día 26 de noviembre, como Superintendencia, hicimos nuevas consultas a la compañía de seguros pidiendo que complementara los antecedentes que había aportado la respuesta. El día 30 de noviembre la compañía de seguros nuevamente tomó contacto con nosotros, entregó antecedentes adicionales e hizo ver que estaban en conversaciones con Junaeb. Dimos traslado el día 30 de noviembre a Junaeb sobre la respuesta que nos dio la compañía de seguros. El día 18 de diciembre de 2015 Junaeb entregó a la Superintendencia sus argumentos, los cuales básicamente daban cuenta de una insistencia sobre el reclamo del pago de las pólizas.”

Además, de la respuesta formal a Junaeb, comentamos que de parte de la compañía de seguros de vida manifestaron tanto por escrito como por las explicaciones que habíamos solicitado, que había una disposición para avanzar en la materia. Ellos quedaron de conversar y tuvimos un tiempo sin recibir nuevas noticias de parte de Junaeb sobre cómo iba el avance de la petición.”

Por tanto, más allá de la solución o de no tener las potestades para imponer una solución -en este caso la pretensión inicial que tiene Junaeb como asegurados- la idea es que se pague el seguro comprometido. No tenemos las facultades o el imperio para obligar que se pague, lo que sí, tenemos plenas facultades para analizar el cumplimiento y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales.

Por último, quiero informar también que hace aproximadamente un mes, a principios de marzo, recibimos una nueva presentación de insistencia de reclamo por parte de la Junaeb. La semana recién pasada enviamos una respuesta a la Junaeb, con el objeto de informar en forma resumida lo mismo que he expuesto aquí, en términos de que atendido que este es un proceso que se está ventilando por la vía del juicio arbitral, la Superintendencia de Valores y Seguros no puede seguir avanzando en el tema de fondo que se planteó, sino que se ha limitado a revisar y a continuar con su proceso de fiscalización sobre el cumplimiento de las distintas disposiciones y normativas legales.

Voy a recordar que el Ejecutivo y el Congreso Nacional a fines de 2013, aprobaron una serie de modificaciones al Código de Comercio, para solucionar lo que en ese momento se percibía como un vacío o dificultad para que la póliza de garantía y la boleta de garantía tuvieran el mismo alcance operativo legal. Tras esa aclaración, puedo contestar que si se verifican todas y cada una de las condiciones establecidas en las pólizas, estas tienen o deberían tener el mismo efecto y valor que una boleta de garantía.

El diputado señor Berger pidió conocer la opinión del superintendente de Valores y Seguros en relación a esa figura, porque a mi entender, hasta donde llegan sus conocimientos, quizás las pólizas de seguros se utilizan más cuando uno contrata sobre todo en el ámbito público.

La diputada señora Sepúlveda preguntó si la Superintendencia de Valores y Seguros, en su rol de fiscalización, califican a estas empresas en lo que hacen permanentemente.

Consultó además, cuál es la calificación que tiene Cesce en relación con los cumplimientos de pago de esas pólizas y cuánto es el tiempo que la superintendencia se demora en contestar, porque esto fue el 18 de noviembre y, por lo menos, pasó un mes o un mes y medio sin respuesta.

El señor Carlos Pavez, Superintendente de Valores y Seguros, respondió que en cuanto a si existe algún tipo de clasificación o categorización por parte de la Superintendencia para determinar con quién se puede o no contratar, no hay requisito por ley de clasificación en cuanto a niveles de solvencia. Hay una clasificación general que está determinada por ley, a la que se deben someter y que realizan clasificadoras privadas de riesgo para las compañías de seguros en general.

Si bien es cierto no tenemos la facultad o imperio de imponer a las compañías el pago de las obligaciones que asumen a través de la venta o colocación de estos seguros, lo que hacemos es fiscalizar la aplicación de la normativa y, por lo tanto, si estimamos y concluimos que hubo un incumplimiento, podemos imponerles sanciones que van desde una amonestación a multa, y hasta suspensión o retiro de la licencia para que puedan operar. Es un amplio marco de sanciones que está contenido en nuestra ley orgánica, y eso es lo que debemos hacer y hacemos, siendo muy rigurosos en el proceso de fiscalización.

Si tenemos antecedentes al respecto, en referencia a la pregunta de la señora diputada, las disposiciones nos obligan a mantener reserva sobre todas las

labores de fiscalización que se realicen. El artículo N° 23, inciso primero, de nuestra ley orgánica, nos impone el deber de reserva sobre todas las labores de fiscalización y sobre la información que se obtiene en ellas. Frente a las preguntas tenemos que responder que, mientras esté vigente el proceso de investigación, no podemos informar.

Ante la primera presentación, que fue el 18 de noviembre, después de una primera ronda de consultas y análisis respondimos a la compañía el 30 de noviembre. No es que hasta hoy tengamos respuestas pendientes con Junaeb, sino que 12 días después de la presentación entregamos los antecedentes e hicimos ver cuál era la posición y, como dije, en ese momento había conversaciones y reuniones para lograr un acercamiento que entre ambas partes. Junaeb y la compañía de seguros, entregaron antecedentes de que existía esa posibilidad de acercamiento. También, con parte de los antecedentes que inicialmente entregó la compañía, en cuanto a que no se le notificó, o no se hizo el denuncia en el tiempo que correspondía, lo que habría agravado el siniestro, por cuanto se habrían incrementado los montos involucrados que se tenían que pagar a los beneficiarios, etcétera.

El diputado señor Monsalve señaló que en el Senado hay un proyecto de ley de la Comisión de Valores que modifica los roles de la Superintendencia de Valores y Seguros, y entiende que el gobierno hace poco ingresó una indicación sustitutiva. Quiere saber si ese proyecto entrega más facultades a la superintendencia.

Consultó además si la Superintendencia llega a la conclusión de que no hay cumplimiento de contrato por parte de la empresa de seguros, cuál es la utilidad de su resolución.

El señor Carlos Pavez, Superintendente de Valores y Seguros, respondió que complementando con la pregunta sobre la tramitación del proyecto de ley que crea la Comisión de Valores y Seguros, ésta no incorpora mayores exigencias o facultades distintas en términos de cuál es el efecto de un pronunciamiento de la conclusión en un proceso de esta naturaleza por parte de la superintendencia, actualmente, y de la comisión, a futuro. No hay mayores facultades en términos de imponer las conclusiones que obtenga la superintendencia en su proceso de fiscalización a las entidades fiscalizadas.

Quiero recordar que hay mucha literatura y dictámenes de la superintendencia que dan cuenta de muchos casos, algunos bastante emblemáticos, a pesar de que no tenemos el imperio de imponer nuestras conclusiones, pero claramente tienen valor. Cuando la superintendencia, como conclusión de su proceso

administrativo, determina que hubo incumplimiento, generalmente los tribunales saben que eso le da un valor y reconocen el conocimiento técnico especializado de la superintendencia. Por lo tanto, lo valoran en la resolución de los litigios de los cuales toman conocimiento. Quiero decir a los señores diputados que estamos muy conscientes de que debemos hacer un trabajo muy rápido y tratar de agilizar lo que ya hemos hecho. Ese es el camino, aunque indirecto, a partir de las conclusiones de nuestro proceso de fiscalización y, eventualmente, de algún proceso adicional que debamos seguir, en caso de que así se concluya, para efectos de entregar antecedentes.

La diputada señora Alejandra Sepúlveda señaló que lo que le preocupa es que si se debe cumplir como Estado, en estos distintos servicios, todo el procedimiento que tiene que ver con los seguros, como el plazo la acreditación del siniestro y su cuantificación. Por tanto, le gustaría saber si el procedimiento que se debe hacer frente a esa situación debe ser de ese tipo o no.

El señor Carlos Pavez, Superintendente de Valores y Seguros, respondió que el artículo 582 del Código de Comercio establece que por el seguro de caución el asegurador se obliga a indemnizar al asegurado los daños patrimoniales sufridos en caso de incumplimiento por el tomador del seguro o afianzado, de sus obligaciones legales o contractuales. El inciso final del artículo 583 de la misma normativa señala que este tipo de seguro podrá ser a primer requerimiento, en cuyo caso la indemnización deberá ser pagada al asegurado dentro del plazo que establece la póliza, sin que la oposición de excepciones pueda ser invocada para condicionar o diferir dicho pago.

Se debe entender que cuando una compañía, por regla general, ofrece una póliza de garantía de ejecución inmediata, debe pagar a solo requerimiento del asegurado cuando se produce el siniestro correspondiente. ¿Por qué no lo hacen? Justamente, ahí debemos ver los alegatos o los antecedentes que entrega la compañía. Nosotros no verificamos si se cumplió o no con un procedimiento de liquidación en el caso de una póliza de garantía de ejecución inmediata, porque si se trata de una póliza de garantía de ejecución inmediata, como lo da a entender el texto, debería ser pagada en el acto. El asegurado no tiene que entregar antecedentes que den cuenta de la cuantificación del siniestro. Esa es la regla general.

MELIS VALENCIA, Christian, Director Nacional del Trabajo.

El señor Christian Melis Valencia, Director Nacional del Trabajo, indicó que va a demostrar cuál ha sido el accionar de la Dirección del Trabajo en relación al ámbito de las manipuladoras de alimentos, en materia de fiscalización”.

Las materias fiscalizadas corresponden, en primer lugar, a contratos de trabajo, en materias como cláusulas referidas al pago de gratificaciones, informalidad laboral y duración del contrato. En segundo lugar, en remuneraciones, se fiscalizó el pago de remuneraciones en meses de diciembre, enero y febrero, el fono para las manipuladoras de alimentos, la oportunidad de pago, gratificación, horas extras y asignaciones familiares. En tercer lugar, respecto de jornadas y descansos, se fiscalizó el registro de asistencia. Finalmente, en higiene y seguridad, se fiscalizaron los elementos de protección personal, el reglamento interno, los comités paritarios y las condiciones sanitarias mínimas.

En consecuencia, se ajustaron nuestros procedimientos de fiscalización a esta fiscalización especial y, obviamente, se diferenciaron, desde un punto de vista de los procedimientos y la aplicación de sanciones, a aquellos establecimientos que, en primer lugar, correspondían al sector particular subvencionado y dependiente de corporaciones de desarrollo municipal y, en donde se constató la infracción laboral o de higiene y seguridad, se sancionó en forma inmediata a la empresa concesionaria o al establecimiento educacional respectivo.

Si ustedes se dan cuenta, en materia de infraccionalidad hay un fuerte componente relacionado con la seguridad y la salud en el trabajo, por lo que se convierte en un foco importante desde el punto de vista de la fiscalización.

En 2016 se dio curso a un requerimiento presentado por la Confederación General de Trabajadores Públicos y Privados, en el cual se solicitó iniciar procesos de fiscalización en las regiones del Maule, Aysén y Magallanes.

Finalmente, quiero señalar que hay un caso especial que nos tocó fiscalizar en la Séptima Región, referido al caso de Dipralsa. Este es un caso muy particular porque hubo un cambio en la concesionaria, lo que produjo un problema muy complejo desde el punto de vista de la situación laboral de las manipuladoras. Su complejidad obedece no solo al cambio de concesionario, sino que no se había puesto término a los contratos de trabajo, por lo tanto, había un nivel de incertidumbre muy alto en las manipuladoras.

Tenemos el caso de terminación de un contrato, donde lo lógico hubiese

sido que les pagaran las indemnizaciones completas en virtud de la causal necesidades de la empresa, pero, al final, recibieron un menor monto por verse sometidas a la presión de tener que ir al tribunal versus aceptar ese acuerdo que, obviamente, por las necesidades económicas, la mayoría aceptó.

Ese sector tiene un nivel de bastante preocupación para nosotros, pues tiene tasas de infraccionalidad muy superiores a las normales y problemáticas estructurales que son bien complejas, particularmente, la situación de las trabajadoras una vez terminados los contratos de licitación”

Rol Subsidiario de la Junaeb

En primer lugar, respecto del rol que le cabe a la Junaeb, rol subsidiario o solidario, nosotros, como Dirección del Trabajo, hasta el momento, no tenemos ningún pronunciamiento que califique ese rol. Este es un problema parecido al que hemos tenido con el Ministerio de Obras Públicas, es muy parecida la figura y nosotros se lo preguntamos a la Contraloría. En materia de Obras Públicas, lo que dice la Contraloría es que hay diferencias. Cuando el Ministerio de Obras Públicas actúa a través de concesiones no existe responsabilidad solidaria, no tiene la calidad de empresa principal para los efectos laborales y de la ley de subcontratación, pero sí la tiene cuando actúa a través de licitaciones, que es donde ella podría ejercer el control, porque la lógica de la ley de subcontratación es la posibilidad de que la empresa principal pueda ejercer, efectivamente, control sobre los trabajadores de las empresas contratistas o subcontratistas; por lo tanto, ese es un parámetro que tiene la Contraloría. Si el tribunal lo pide, nosotros podemos informar respecto de las condiciones laborales, de las deudas, en algunos casos. Lo que hemos hecho, por ejemplo, para determinar el nivel de deuda es actuar como una especie de *peritus* para determinar el nivel de deuda que existe, pero se hace efectiva en sede judicial”.

Yo me puedo informar del nivel de cumplimiento de la empresa contratista, a través de los certificados que da la Dirección del Trabajo. Desconozco si la Junaeb, en su procedimiento interno, utiliza este certificado, lo que sí sé es que ley de Compras del Estado establece la obligatoriedad de que, efectivamente, se establezca, pero habría que ver cuál es el procedimiento. Nosotros, damos un certificado que hoy, incluso, se puede ver en línea, ni siquiera hay que ir a la Inspección del Trabajo.

En el fondo, el problema que tenemos es que no opera el principio de continuidad, pues cada vez que hay un término de contrato no hay un traspaso automático de los trabajadores a la nueva empresa.

El diputado señor Gahona preguntó si se trata de un contrato de obras.

El señor Christian Melis, Director Nacional del Trabajo, respondió que no. Lo que pasa es que laboralmente no se aplica este principio, por lo que si quisiéramos que hubiese algún tipo de continuidad de esos trabajadores, la vía normal para hacerlo, como ustedes han señalado muy correctamente, sería a través de las bases de licitación. Es un contrato de duración determinada, no obstante que, en la práctica, a lo mejor, muchas trabajadoras cuenten con contratos indefinidos.

Sin embargo, tuvimos varios fallos, en los que los tribunales concluyeron al principio de forma negativa. Posteriormente, han concluido en algunos fallos que efectivamente no estamos en presencia de una obra o faena, por lo que si las empresas no se ganan la licitación, entonces, hablamos de un contrato indefinido, en cuyo caso esta tendría que despedir aduciendo necesidades de la empresa y, por consiguiente, pagar una indemnización, lo que debe prevalecer.

“Por lo tanto, como principio general, efectivamente donde habría que poner el acento es sobre las bases de licitación que es donde, históricamente, en varios sectores...”

El diputado señor Matías Walker, preguntó si existe un contrato tipo, por lo menos, laboralmente y si sería posible poner como un anexo a las bases de licitación.

El señor Christian Melis, Director Nacional del Trabajo, señaló que tampoco hay ningún inconveniente en trabajar con la mismas dirigentas del sector los contratos individuales tipo, de manera de garantizar ciertos estándares laborales. Pero no tenemos competencia para determinar si efectivamente una empresa se ciñe o no a las bases de licitación o a los contratos tipo de la Contraloría. Lo que se ha diseñado y la manera de hacerlo es a través de ponderaciones diferenciadas en materia de estándares laborales, cuya definición la hemos logrado con varios sectores productivos, por lo tanto, podemos colaborar con esos estándares a través de las puntuaciones. Probablemente el tema de la continuidad pueda hacerse a través de estos estándares o por la vía legal”.

Infraccionalidad

También se preguntaba sobre este 35 por ciento de multa. Entendemos que es un porcentaje alto de infraccionalidad, pues normalmente el porcentaje promedio debe andar entre un 23 por ciento y un 25 por ciento. Claramente, es un

porcentaje superior al estándar promedio. Además, en esa cifra no están las denuncias que individualmente hagan los trabajadores.

Existen dos ámbitos, en primer lugar, las denuncias que se hacen cuando la relación laboral está vigente y nosotros fiscalizamos. En segundo lugar, los reclamos que se realizan cuando la relación laboral está terminada y el trabajador concurre a la Inspección del Trabajo. Es decir, fue despedido, concurre a la Inspección y hacemos un comparendo de conciliación.

En materia de finiquitos el problema para nosotros una vez terminada la relación laboral, es que no somos competentes para calificaciones de causal. No podemos decir: “La causal que usted está invocando está bien o mal aplicada”.

También se habló del traspaso de trabajadores a otras empresas y señalé que en este caso la figura jurídica no es el principio de continuidad, es decir, no se aplica el artículo 4° del Código del Trabajo, pues frente a la compra de una empresa se aplica el principio de continuidad.

Eventualmente podríamos recabar antecedentes sobre denuncias en materia de accidentes de trabajo, no sobre la tasa de rechazo, porque eso lo ve la Superintendencia.

Hemos hablado con la Junaeb para establecer mejores mecanismos de comunicación de infraccionalidad directa. La Dirección del Trabajo no tiene la facultad de normar nada, solo aplicamos la ley. Lo que sí, una empresa debe cumplir con los estándares laborales.

La diputada señora Marcela Hernando consultó si la Dirección del Trabajo puede normar sobre qué elementos mínimos debe tener un tipo de empresa “X”.

El diputado señor Matías Walker preguntó si la Dirección del Trabajo puede emitir dictámenes.

El señor Christian Melis, Director Nacional del Trabajo, respondió que puede emitir dictámenes interpretativos de la ley, pero no tenemos la facultad para normar, sí existen normas que establecen cuáles son los requisitos que debe cumplir una empresa y, en virtud de ello, podemos sancionar.

Desde el punto nuestro, en el ámbito de la fiscalización, cualquier proceso de tercerización aleja al originalmente obligado del control, y, por lo tanto, eso puede eventualmente suponer algún tipo de precarización, pero naturalmente eso es solo una opinión, porque el modelo está dado por la norma legal, así como por la posibilidades que ella establece.

Agregó que no tenía el dato sobre el porcentaje de negociación de las manipuladoras de alimentos, pero puedo conseguirlo y enviárselos. Pero tengo entendido que negocian a nivel de empresa, lo que supone contar con sindicatos.

La reforma laboral mantiene ese modelo. La única innovación desde el punto de vista del nivel de la negociación es que eventualmente el día de mañana un sindicato interempresa podrá negociar colectivamente en forma obligatoria, lo que hoy no ocurre, razón por la que generalmente lo que se hace es formar un grupo negociador con sus socios y asesorarlo”

Señora ANGELA CORNEJO, Jefa del Programa de Alimentación Escolar de la Junaeb.

Programa de Alimentación Escolar, funcionamiento

La señora Angela Cornejo, Jefa del Programa de Alimentación Escolar de la Junaeb, señaló que le interesa destacar que nosotros compramos un servicio de alimentación y no alimentación pura. Hoy, en promedio, una ración de desayuno y almuerzo tiene un valor de 1.381 pesos como servicio, pero en términos del costo de la alimentación es de 564 pesos. La incidencia de las materias primas en el total del servicio de alimentación es alrededor de 40,9 por ciento, y le siguen en el orden de importancia las remuneraciones del personal, que hoy alcanzan a 33,7 por ciento.

Comenzamos en 1964, hasta 1990, solo atendiendo a educación básica. En la década del 90, 1991-1992, se hizo el primer programa piloto para abarcar la alimentación de la enseñanza media. Desde 1993 en adelante, se comenzó a dar alimentación a la enseñanza básica y media, lo cual fue un logro. Estuvimos muy presentes en los colegios, pero siempre en la educación básica.

Luego, entre 1994-1995, se comenzó a incorporar a los preescolares, y hoy estamos atendiendo hasta el nivel de adulto.

Al principio, dado el origen que tuvo el programa de alimentación, que fue una crisis desde el punto de vista alimentario, contrario a lo que hoy sucede, dábamos 1.200 calorías a los niños de enseñanza básica. Hoy, hemos ido evolucionando e incorporando un tipo de alimentación muy saludable, desde el punto de vista nutricional.

En 1984 se determinó que el programa debía tener una externalización y se comenzó a funcionar con el sector privado. Por consiguiente, comenzó la alianza público-privada que hemos tenido hasta ahora.

Aplicamos ocho controles de supervisión de diversa índole, tenemos controles que ven el servicio de alimentación y controles de laboratorio; monitoreamos la aceptabilidad de la alimentación, pero no con la frecuencia y con la cantidad que quisiéramos porque depende de los recursos disponibles; monitoreamos todas aquellas cosas que afectan a la inocuidad de los alimentos; vamos a las bodegas de las empresas prestadoras para saber cómo están funcionando al respecto.

Tenemos 72 supervisores en el país que no son suficientes para esta labor, razón por la cual hemos dividido la supervisión en supervisiones internas y externas. Para ayudar un poco a la supervisión, contratamos una supervisión externa que denominamos: monitoreo externo. Para este monitoreo se contrata una empresa externa -especialista en supervisión- que va a los colegios, pasa un acta de supervisión y nos va entregando alertas de aquellos colegios que están teniendo alguna dificultad. En ese monitoreo externo invertimos 310 millones de pesos anuales. No tenemos más recursos. Normalmente, estamos muy en la contingencia, por lo tanto, se hace necesario tener una unidad o un par de personas que puedan ir haciendo monitoreo de datos.

Hemos creado una unidad que va a estar pendiente de aquellos datos que sean oportunos e importantes de destacar y que ayuden a la toma de decisiones. Durante 2015, el departamento estudió la estructura del programa a partir de la evaluación de impacto que tuvo el programa de alimentación por parte de la Dirección de Presupuestos (Dipres) y se determinó que los perfiles, la cantidad de personas y las especializaciones que había no eran suficientes.

Además, estamos rediseñando un sistema de desempeño de las empresas prestadoras. En la última licitación, en el capítulo quinto de las bases técnicas, se incorporó de manera extensa la forma de evaluar el desempeño de estas empresas prestadoras con el fin de que sirva como un elemento más de selección de las

empresas prestadoras, es decir, que no sea evaluado ese comportamiento que la empresa tuvo durante los tres años de licitación al final. Estamos entregando a las empresas adjudicadas en la licitación de 2014 y 2105 información de forma regular; estamos citando a las empresas para que conozcan la mirada que tenemos para construir este sistema de desempeño.

Contraloría General de la República, preinforme- Adjudicación de Licitaciones– Perfil Fiscalizadores.

Lo que digo es que no puedo pronunciarme sobre hechos que no conozco ni he vivido. Debo decir que nos enteramos por la prensa, por los medios de comunicación, de la situación de don José Miguel Serrano y de un señor Tudela. También nos sorprendimos y nos preocupamos, porque había un mundo que no conocíamos.”

Los funcionarios somos muy temerosos de cumplir correctamente con nuestras tareas, porque la Contraloría permanentemente nos audita. En la Junaeb tenemos una oficina que es solo de la Contraloría. Anualmente la Contraloría audita todas las licitaciones, todas las compras, más otros programas. Ellos tienen una oficina y están ahí instalados con nosotros. Entonces, yo desconozco eso.”

En cuanto al perfil de los fiscalizadores, debo mencionar que la institución, hace unos 6 o 7 años, ha venido incrementando o contratando supervisores con alguna *expertise* nutricional, como ingenieros en alimentos y nutricionistas; pero creo que no son suficientes. Tenemos algunos supervisores que, a lo mejor, no tienen el perfil de ingeniero o de nutricionista, pero nosotros valoramos el oficio y eso es importante.

Por otra parte, siempre hemos dicho que lo que observó la Contraloría fue que la cantidad de supervisores era insuficiente. Por ejemplo, en la Región de Los Ríos, ni siquiera hay una nutricionista. Para nosotros es indispensable que la haya, porque una cosa es que yo le diga a la empresa, a través de las bases, cuál es la estructura alimentaria de un programa de alimentación, y otra cosa es cómo eso se traduce en un menú, en una minuta..”

Quiero señalar que anoté y subrayé que aquí se refieren a fiscalizadores y no somos fiscalizadores, sino supervisores o realizamos supervisiones. Tenemos un compromiso con la Dirección de Presupuestos (Dipres), un indicador H que determina que debemos tener presencia en los establecimientos. Entonces, desviamos el foco desde ir a todos los colegios a presentarnos en los cuales existen más alumnos que deben ser atendidos correctamente.

El supervisor debe ser una persona que tenga una combinación de oficio y de capacitación y creo que también hay falencia en cuanto a la capacitación. El encargado PAE del colegio es quien nos informa qué niño comió y qué niño no comió. Por lo tanto, ojalá –no ocurre todos los días-, a través de una aplicación web que tenemos el profesor o encargado nos ponga en conocimiento de qué niño comió y qué empresa podría haber tenido alguna dificultad respecto, por ejemplo, del abastecimiento.

Sin embargo, sencillamente ese profesor es quien nos dice qué comen, cuántos niños comieron y, además, aquellos antecedentes sirven para que paguemos a nuestras empresas prestadoras. Es decir, el rol del encargado es demasiado importante en contraposición a la escasa posibilidad que tenemos de influir en su comportamiento respecto de lo que le exigimos. Claramente, en ese sentido hay un tema que resolver.

CORNEJO, Amalia, Jefa de Planificación de la Junaeb.

La señora Amalia Cornejo, Jefa de Planificación de la Junaeb, señaló que desde el 13 de julio hasta el 21 de septiembre de 2015, asumí la subrogancia del cargo de Secretaria General de Junaeb, a raíz de la licencia médica presentada por el señor José Miguel Serrano. El 15 de septiembre de 2015, por memo N° 22, solicité a la señora Irma Soto Rodríguez, abogada procurador fiscal de Santiago, del Consejo de Defensa del Estado, iniciar acciones penales en representación de Junaeb, en contra de los exfuncionarios de la institución, don Marco Urbina y don Sebastián Pérez, por hechos que podrían revestir caracteres de delito. El 16 septiembre, mediante documento, presenté la denuncia al Ministerio Público para que se investigaran los hechos contenidos en el preinforme emitido por la Contraloría General de la República. El mismo 16 de septiembre de 2015, mediante oficio N°1683, se entrega respuesta a este preinforme de observaciones.

El 4 de septiembre de 2015, recibo un mail de la señora Macarena Silva Jara, gerente general de la empresa Sercomaule, en que me comunica la insolvencia en que se encontraba la empresa y la imposibilidad de cancelar las remuneraciones. Ante el no pago de remuneraciones de las trabajadoras manipuladoras, correspondiente al mes de agosto de 2015, gestioné un mandato legal por parte del representante de Sercomaule, que me permitiera autorizar el pago de un adelanto de las remuneraciones de las trabajadoras manipuladoras, con recursos retenidos por Junaeb a la empresa, por 11 días de servicio.

Ante la urgencia de normalizar y garantizar la continuidad de la entrega de la alimentación a los estudiantes, ya que ocurrió un día viernes, y dar protección laboral a las manipuladoras afectadas, decido gestionar la contratación directa para el suministro de servicios de alimentación de reemplazo. ¿Cuáles fueron los criterios de selección de la empresa Distal? El nivel de cumplimiento de los términos de referencia administrativos, técnicos operativos y anexos, aprobados mediante resolución exenta 1920, de 10 de septiembre 2015.

En la oferta técnica, cumplió con los requerimientos de aspectos alimentarios nutricionales y con las condiciones de remuneraciones del personal manipulador de alimentos. Presentó una mejor oferta de precios para los territorios de las licitaciones ID 85-16-LP12 y licitación ID 85-10-LP14.

Quiero manifestar que Junaeb ha quedado profundamente dañada con la profusa difusión de los hechos que se investigan y que, presuntamente, fueron de responsabilidad de personas puntuales. Junaeb, en sus 51 años de existencia, nunca ha dejado de implementar una tras otra las nuevas becas que se crean por catástrofes o por compensaciones, ni los nuevos programas derivados de compromisos presidenciales. Tampoco hemos rechazado hacernos cargo de procesos de gestión de otras instituciones para optimizar los recursos públicos, como es el caso de licitaciones del Programa de Alimentación de Párvulos (PAP), de Junji e Integra.

Actualmente, estamos gestionado 53 programas, y cada uno de ellos tiene un modelo de gestión diferente de alta especificidad. Los programas de la Junaeb representan para las familias en situación de pobreza el símbolo del Estado subsidiario e integrador.

Adjudicación de Licitaciones

El diputado señor Gahona preguntó si su actuación es ex post y si ha tenido participación en los procesos de adjudicación de licitaciones.

La señora Amalia Cornejo, Jefa de Planificación de la Junaeb, respondió que su trayectoria tiene que ver con su capacidad de gestión cuando hay un departamento en crisis. Voy en auxilio a recuperar y lo dejo marchando. Tiene que ver con la investigación y los estudios que he desarrollado en materia de vulnerabilidad estudiantil. No soy parte de todas las bases de licitación ni estoy incorporada, como departamento, a los procesos de compra de alimentación, porque no gestiono el programa; sin embargo, fui contraparte en la evaluación de impacto del PAE con la Dipres.

Respecto de mi participación en el trato directo con Hendaya y Verfrutti, el señor Serrano trabajó con un gabinete de su estricta confianza. Toda su administración fue en ese círculo.

Cuando hablé de presiones políticas me refería a que en el presupuesto hacemos una formulación presupuestaria. Cuando nos llegó el presupuesto descubrimos que venían una o dos becas y que no teníamos idea de cómo surgieron. Entonces, la justicia social y el apoyo a la vulnerabilidad tienen que ver con becas, con programas nuevos, aunque todavía tenemos pocas coberturas y pocos diseños pertinentes. Pero, ¡por favor!, dennos también el subtítulo 21 y el 22, o sea, dennos los recursos para operar estos programas. Por ejemplo, existen la beca de apoyo por los incendios en los cerros de Valparaíso; la beca de la Universidad del Mar; la beca por el aluvión en el Norte Grande. Pero somos las mismas personas y siempre se piden las becas. A eso me refería. Cuando se cree en el presupuesto un programa nuevo, piensen en los gastos de operación.

SARAVIA, Anita, Presidenta de la Asociación de Funcionarios de la Junaeb.

Visión Trabajadores de la Junaeb.

La señora Anita Saravia, Presidenta de la Asociación de Funcionarios de la Junaeb, estimó que es necesario que la comisión se entere de cuál es la visión que tienen las trabajadoras y los trabajadores de la institución. Tenemos 72 supervisores para fiscalizar 16.000 establecimientos educacionales, funcionarios que están corridos en la Escala Única de Sueldos por los menos cinco grados por debajo del resto de los funcionarios de las instituciones similares.

Cabe señalar que no tenemos un rol fiscalizar, como sí lo tiene la Superintendencia de Educación y otro servicio público tan importante como el Servicio de Impuestos Internos. Por lo tanto, Estamos hablando de que con una dotación de mínima hemos velado durante 51 años por la alimentación de más de 1.800.000 escolares a nivel país.”

Entonces, desde el año en que se traspasa y se establece este contrato de carácter privado-público, me pregunto cuál es el rol que el Estado ha tenido en velar que una institución pública que maneja un presupuesto equivalente al del MOP, en algunos casos no ha tenido la capacidad de dotar a esta institución de las herramientas mínimas que permitan a los funcionarios ejercer el rol que les corresponde. Si lo hemos hecho, y hemos cometido errores, se debe principalmente a

que no tenemos las herramientas, como trabajadores del Estado, que nos permitan desempeñar nuestra función.

Por otro lado, en cuanto a la tercerización de los servicios, el Estado no está ejerciendo el rol que por ley le corresponde al externalizar los servicios, pero no el programa de alimentación, porque eso evidentemente que fue una decisión acertada en su minuto, sin embargo, el rol fiscalizador de la ejecución de los presupuestos públicos, el Estado no ha sido capaz de resguardar esa función, porque no está ejerciendo como función propia lo que por ley estamos mandatados.

Cabe preguntar a los miembros de esta Comisión, por qué no se no aumenta la dotación de los funcionarios de la institución. ¿Por qué no se nos dota de una estructura que nos permita efectivamente ejercer el rol que nos corresponde? Tenemos una dotación de planta que no se ha modificado por ley desde 1964.

En los últimos diez años basta con mirar la ley de Presupuestos para darse cuenta que ha aumentado el presupuesto que nosotros transferimos hacia terceros para ejecutar nuestros programas, lo que no ha venido aparejado con el presupuesto que se necesita para los gastos operacionales básicos de esta institución. Nuestro presupuesto de administración es de 2,2 por ciento, porcentaje en el que incluimos todos los gastos operacionales mínimos, como el pago de luz, agua y remuneraciones. El grueso de nuestro presupuesto está compuesto por la inversión: transferencia. ¿En qué cabeza cabe eso? Hasta una dueña de casa se da cuenta de que el gasto debe ser proporcional, es decir, que no podemos entregar todo hacia fuera, sin pensar ni preocuparnos en la casa."

Tenemos solo cinco o seis cargos de Alta Dirección Pública, de manera que cómo vamos a modernizar una institución en la que no tenemos los profesionales y las competencias al más alto nivel.

Estamos al medio como institución: por un lado, las presiones políticas, y, por otro, las empresas concesionarias, las que no participan solo por caridad, ya que es un negocio; ellos se ven beneficiados y nos presionan al momento de presentar una licitación al tribunal de compras, en cuanto a por qué les ponemos tantas exigencias. Estamos expuestos a amenazas constantes por parte de las empresas concesionarias, de los políticos y, en algunos aspectos, también de las manipuladoras y trabajadoras que laboran para las empresas.

Presiones Políticas

Entonces, no estoy hablando de presiones políticas de cierto sector en particular, porque esto es muy transversal. Todos quieren algo. Es más, cuando vienen de paseo al Congreso también piden raciones a Junaeb, y piden todo a Junaeb; creen que Junaeb tiene un bolsillo enorme de donde sacar. Y eso no es así, porque está todo normado y legalizado y tenemos que cumplir con el reglamento.

Respecto el tema de las manipuladoras, jamás he dicho que ellas no deben ser reconocidas en su rol. Yo soy representante de los trabajadores y jamás voy a decir que ellas no deben serlo. Ellas tienen todo el derecho y me alegro que hayan conseguido todo lo que han conseguido, pero no es menor comentar que tenemos problemas en algunos casos porque la ley de Subcontrataciones es malentendida y en algunas regiones los supervisores de Junaeb no pueden entrar a los establecimientos a supervisar. Entonces, hay una tirantez que es importante revisar. Pero en ningún caso voy a decir que no corresponde que ellas sean reconocidas; todo lo contrario. Si ellas pueden obtener mejores beneficios, si es necesario apoyarlas, lo haremos, pero ojo con la línea delgada que hay respecto de los roles y de la función que tienen unos y otros.”

SERRANO SILVA, José Miguel, ex Director Nacional Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

El señor José Miguel Serrano Silva, ex Director Nacional de Junaeb, puntualizó que al ingresar al servicio estaba en servicio la ID 85-16, 2012, y nos tocaba desarrollar durante el 2014 la licitación 10, de 2014, que iba a durar hasta febrero de 2019. Esta licitación tenía numerosas peculiaridades. Cuando llegamos, en julio de 2014, ya se nos habían impuesto varias metas presidenciales para 2015.

La unidad de Aysén estaba con pérdidas. Habían calculado mal y no tenían utilidades en su ejercicio. Según ellos, era culpa de las asignaciones y de las leyes de zonas extremas; sin embargo, para asignar zona extrema, ellos debían subir el sueldo de las manipuladoras, que era el mínimo. Por lo tanto, les producía pérdida. Ferbas seguía siendo una empresa que cumplía y que tenía contratos vigentes hasta 2017. No tenía grandes problemas, pero, cada cierto tiempo nos mandaba cartas diciéndole que no daban los números ni la rentabilidad. O sea, con eso quería decir que postuló a un precio bastante bajo.

El rango de ofertas para estas cuatro unidades territoriales, tres en Biobío y una en Aysén, no era lo presupuestado, para dar continuidad al servicio, sino que las empresas ya habían internalizado todo el proceso de mejoras y teníamos un rango de ofertas de entre 23.000 y 28.000 millones de pesos. Esa licitación corría –como reitero– paralela a la N° 10, referida a la megazona y donde teníamos un déficit presupuestario de 64.000 millones de pesos, que bajamos a 14.000 millones de pesos.

Ferbas era una empresa que tenía contrato vigente hasta el año 2017, lo que nos generaba un déficit que no podíamos financiar, la licitación se declaró desierta por falta de presupuesto.

Además, teníamos otro gran problema, y un gran desafío a la vez, que era atender a las manipuladoras de alimentos. Ese gremio había sido preterido, había sido olvidado del programa de alimentación. Identificamos dos tareas. La primera fue elaborar un manual de nuevo trato para las manipuladoras de alimentos y la segunda fue un incremento de remuneración que desarrollamos a través de ese protocolo, con el bono de manipulación de alimentos.

Se nos autorizó al trato directo si definíamos que los tres primeros quintiles en una unidad territorial determinada era 15 o 10 por ciento, lo subíamos unilateralmente como servicio sin variar los costos, solo aumento de raciones. Ese 5 por ciento lo teníamos que hacer por trato directo con las empresas que estaban prestando servicio y a eso nos autorizaba el decreto supremo N° 88.

Las dos licitaciones fallidas, una era por situaciones técnicas y la otra por falta evidente de presupuesto ya que todo el presupuesto que la Dipres nos había entregado lo habíamos destinado a la megazona y no podíamos dedicarlo a una empresa que tenía contrato vigente hasta 2017 y que no le daban los números por utilidad no más. Por el principio de continuidad se realizaron esas dos licitaciones.

Cuando el Presidente de la Comisión pregunta al servicio, ¿qué se hizo para implementar la ley N° 20.787? Lo primero fue que en los procesos que nos tocaba escoger empresas, escogimos empresas que pagaban mayores remuneraciones a las trabajadoras y garantizaban las gratificaciones. Las empresas que cumplían eran Verfrutti y Hendaya. La oferta más barata no resulta ser la más conveniente para el servicio y para el Estado. Veníamos arrastrando ofertas baratas que nos obligaban a hacer tratos directos posteriores.

En este proceso de trato directo –estábamos ya en el presupuesto 2015– se nos dio disponibilidad presupuestaria. Tanto la Dipres como el Mineduc y la

Contraloría General de la República tomó razón de ese proceso y la contratación por trato directo, revisó la legalidad y estableció que, efectivamente, estábamos apegados a la ley y a los principios de eficiencia y transparencia.

Ibasa no cumplía. Tenía un mal desempeño que nos obligó, junto con el director regional, a denunciar que en las bodegas había alimentos vencidos. ¿Y por qué pasó eso? Porque Ibasa, nuevamente, había sido la oferta más económica en la licitación. En esa oportunidad también se declaró la insolvencia de Ibasa, por la quiebra, y se decidió terminar con esa compañía por incumplimiento grave. Se hizo un trato directo, al cual concurrieron dos empresas, y se le adjudicó a Soser. Ese es el segundo trato directo que me tocó resolver.

Las licitaciones públicas que hacía Junaeb en las comisiones evaluadoras, no las integraba el director nacional. De hecho, hoy tampoco las integra. Son los equipos técnicos y representantes de otros servicios. El director solamente ratificaba la oferta más conveniente hecha por la comisión.

Ustedes se preguntarán por qué mi salida del servicio. A la vuelta de esa situación, con licencia médica, la ministra Delpiano me comunicó que quería hablar conmigo y reestructurar el servicio. Las razones de la ministra Delpiano no eran ni administrativas ni judiciales, sino políticas. Siendo un director de Alta Dirección Pública, ganado por concurso, pero con la plena confianza de la Presidenta de la República, presenté mi renuncia.

La diputada señora Marcela Hernando, indicó que tenía una duda, pues el señor Serrano habló de un trato directo para aumentar las raciones, dado que había un compromiso presidencial y era necesario hacerlo, pero no entiendo cómo hace referencia a que no tenía presupuesto si estas se aumentaban y, al mismo tiempo, había un trato directo para ello. ¿Esto se hacía a costo cero?

El señor José Miguel Serrano, exdirector Nacional de Junaeb, respondió que a través de una ampliación para exigir más raciones en una unidad territorial determinada, hasta un 10 por ciento, que me permitían las bases, y si la población vulnerable era superior, mediante el trato directo con la misma empresa, por el saldo de las raciones.

El diputado señor Gahona señaló que varios empleados de la Junaeb han señalado que el querellado señor Serrano Silva les habría solicitado apoyar a las empresas indicadas a pesar de los reparos técnicos que podían efectuárseles. Paula Moncada, jefa del departamento Gestión de Recursos, señaló en el proceso judicial, en

la fiscalía, que el querellado le envió un correo electrónico y que solo considerara las propuestas de las empresas Hendaya S.A., Verfrutti S.A. y COAN Chile Limitada, obviando al resto de los participantes en el proceso de trato directo. Eugenio Pailevino Martínez, analista del departamento de Alimentación Escolar, declaró que Serrano le exigió revisar todas las ofertas en un solo día. Tal como lo señala la señora Johana Álvarez Ahumada, miembro de su gabinete, el bono que ofreció Verfrutti era menor al de Hendaya. Agrega esta funcionaria que la propuesta de Hendaya era de las más caras.

El señor José Miguel Serrano, exdirector Nacional de Junaeb, respondió que es efectivo que todos estábamos presionados en la Junaeb, porque había que cumplir con las metas presidenciales, a pesar de que teníamos una empresa que se encontraba caída. Lo que hicimos, como equipo de gabinete, fue requerir un pronunciamiento técnico lo antes posible, para decidir entre las opciones de trato directo.

Quiero señalar al diputado Gahona que en el trato directo se evaluaron las once ofertas, lo que consta en un anexo que acompaño en los documentos que dejaré en poder de la Comisión, que es el oficio N° 148. El señor Painevilo hizo un buen trabajo, elaboró un informe y nos indicó que de las once alternativas eran Verfrutti y Hendaya las que pagaban más a las manipuladoras. Un informe técnico de mi servicio me señalaba que en Verfrutti las manipuladoras en el año ganaban 1.360.500 pesos más, y que la que la seguía era la empresa Hendaya, en la que estas ganaban 906.000 pesos más. Por lo tanto, elegí de conformidad con la ley respectiva.

Se evaluaron distintos escenarios, no solamente tres, y el informe de la señora Ángela Cornejo dice: “evaluamos todas”. Painevilo hace un informe y evalúa a todas las empresas, y nos dice que Verfrutti es la mejor.

Mi decisión fue técnica, exclusivamente técnica, no hubo ninguna presión ni situación vulnerada. Sí teníamos premura, sí estábamos presionados en los tiempos, no puedo negar eso, pero la decisión fue técnica, reflejada en los mismos informes técnicos que me hacía llegar, de manera que en ese contexto no me cabe la menor duda de que aquí no hubo ninguna irregularidad.

El diputado señor Gahona indicó al señor Serrano que nos ha hablado de toda esta dificultad de Ibasa, sin embargo, de igual manera la adjudican dentro del consorcio Merken, a pesar de los informes de Dicom y de todos sus problemas, razón por cual quiero una explicación mucho más detallada sobre esos problemas.

El señor José Miguel Serrano, exdirector Nacional de Junaeb, respondió que respecto de Ibase, lo que hubo fue un consorcio con la empresa uruguaya Delibest, la cual pasó, y me encontré con ese problema después de que la comisión evaluadora había resuelto, en relación con algunas quejas que hubo sobre esa empresa, que Delibest estaba siendo asesorada por el señor Urbina.. Yo no puedo impedir por barreras de entrada que este consorcio no funcionara, Delibest era una empresa uruguaya que daba prestigio y que ampliaba el horizonte de seis familias que tenemos en este sistema.

Mi salida se debió al preinforme de la Contraloría, pero el informe final desecha muchas cosas de las denuncias. En principio, que nosotros no podemos poner barreras de entrada, la ley de ChileCompra no nos permite tener barreras de entrada para la libre contratación, así lo dice la Contraloría en tremendos dictámenes, que no puedo tener barreras de entrada, que no puedo sesgar. Lo único que habíamos colocado en las bases de licitación era que debían acompañar sus contabilidades en los procesos, pero si alguien tiene una deuda o un cheque protestado, no puedo impedir que se presente a una licitación, tal como ocurre si tiene una garantía o una póliza de garantía o una boleta de garantía, en cumplimiento de lo que establece el artículo 4° de la ley de ChileCompra.

El diputado señor Sergio Gahona señaló que las razones formales de su salida están en el informe de la Contraloría, pero quiere saber –claramente- si durante estos procesos de trato directo o de licitaciones recibió llamados, sugerencias, requerimientos de autoridades de Gobierno, representantes de partidos políticos u operadores como el caso del señor Carlos Tudela.

El señor José Miguel Serrano, exdirector Nacional de Junaeb, respondió que respecto de llamados o partidos políticos, tenía agenda abierta. Presiones teníamos de los alcaldes, los concejales, los intendentes y los gobernadores; todos. Todos querían que la Junaeb estuviese presente.

El diputado señor Berger pidió al señor Serrano que clarifique el tema de los registros contratistas y su participación en la decisión final de la evaluación de las licitaciones, pues acá se dejó entrever que las comisiones para la toma de decisiones, aparentemente, se realizaban en un círculo bastante cerrado.

El señor José Miguel Serrano, exdirector Nacional de Junaeb, expresó en relación con materia de presupuesto y registro, que de algún modo la había contestado, en el sentido que podía poner barreras de entrada. El artículo 4° de la ley de Compras había que modificarlo. La única posibilidad de poner un registro de

contratistas mayores o menores es a través de ley o por decreto, y yo en las base no lo puedo hacer, por ley de ChileCompras, por lo tanto, la alternativa era el decreto. Respecto del gabinete, las comisiones estaban integradas por Junji, Integra, Junaeb, o sea, la comisión evaluadora era amplia.

Junaeb– Programa de Alimentación Escolar, PAE

Señaló que al momento de llegar a esta institución nos encontramos con tres licitaciones, que involucran las macrozonas. A partir de mi gestión nos tocó desarrollar la licitación 10-2014, que corría paralela con dos licitaciones chicas que hubo durante el año 2014. La licitación 10 era para 1.582.000 raciones diarias y tenía un déficit de 64.000 millones de pesos, que logramos bajar a 14.000 de pesos, con acuerdo de Mineduc y de Dipres.

Paralelamente a esa megalicitación de la megazona, la empresa Ferbas señaló que no le daban las cifras y, por el principio de continuidad, tanto en esta administración como en la anterior, desarrollamos las licitaciones 20 y 30. La licitación 20 quedó sin efecto por motivos de forma, en razón de que, en las preguntas y respuestas, se detectó que no había anexos y que estaban mal hechos los cálculos. Por lo tanto, se debió bajar esa licitación 20. Esa licitación había sido elaborada por el Departamento de Control de Desarrollo de Colaboradores, a cargo del señor Marcos Urbina.

Para las ofertas -y ahí contesto una de las preguntas que estaban pendientes- teníamos un presupuesto de continuidad de 16.000 millones de pesos. Sin embargo, al momento de abrir las propuestas pudimos constatar que las ofertas presentadas a esta licitación oscilaban entre 23.500 millones y 28.000 millones de pesos. Tenía la misma curva de déficit que la licitación 10. En la licitación 10 teníamos un déficit de 64.000 millones. Eran 1.582.000 raciones diarias y esa licitación, en ese periodo, tenía esa misma curva de déficit.

Por lo tanto, no había fondos para suplementar esa licitación de Ferbas, que además era una licitación que se había hecho porque la empresa lo pedía y porque había un criterio de resciliar las bases de común acuerdo. No obstante, uno puede resciliar de común acuerdo siempre que tenga un proponente que otorgue continuidad; eso fue lo que le dijimos a Ferbas. Por lo tanto, no teniendo presupuesto, esa licitación se bajó.

Como bien se ha dicho aquí, las manipuladoras de alimentos eran temporeras, trabajaban por cuartos de día, por medios días; entonces, nos

comprometimos con ellas y nos abocamos a mejorar dicha situación. Logramos el protocolo del 29 de agosto de 2014, que incorporó el bono de manipulación de alimentos para efectos de suplementar el sueldo mínimo.

La ley 20.787 incorporó una modificación a la ley de compras que nos obligó a dar prioridad a quienes ofertaran mejores sueldos por sobre los ingresos mínimos mensuales y otras remuneraciones de mayor valor, como gratificaciones legales, etcétera.”

Respondiendo la pregunta de la diputada Marcela Hernando- el aumento de cobertura lo íbamos a hacer a través de un decreto supremo que fue publicado el 2 de marzo de 2015, que en una unidad territorial contemplaba la posibilidad de ampliar unilateralmente las raciones por parte del servicio hasta en un 10 por ciento y, sobre ese 10 por ciento, se nos habilitaba para establecer un trato directo con esa misma empresa, porque no podíamos tener dos empresas en una misma unidad territorial. De tal manera, en una unidad territorial que según el Ministerio de Desarrollo Social tenía una población vulnerable de un 15 por ciento, cubríamos unilateralmente hasta un 10 por ciento y el otro 5 por ciento lo cubríamos a través de trato directo.

Luego nos tocó enfrentar la situación de la empresa Ferbas. Los representantes de Ferbas siguieron enviando cartas argumentando que no les daban las cifras, que no estaban recibiendo la asignación de zona extrema y, por lo tanto, requerían resciliar el contrato de común acuerdo.

Este director, para desechar esa licitación, no ejerció ninguna atribución sin consulta, siempre fue consulta y aprobación. No nos dieron disponibilidad presupuestaria para reemplazar a la empresa Ferbas S.A. porque tenía un contrato hasta 2017, y había que respetar la ley contractual y las licitaciones, porque los contratos se hacen para que se respeten, no para que se cambien si no dan las cifras o las utilidades. “

De esa manera, llegamos al trato directo, cerramos 2014 desechando a la empresa Ferbas S.A, la que siguió funcionando el resto de diciembre y enero, pero la primera semana de febrero nos llegó una carta que señalaba que no iniciaba el año escolar 2015.

Por lo anterior llamamos a un trato directo que fue ratificado por la Contraloría General de la República. Al momento de producirse el trato directo existían circunstancias que no fueron contempladas en las licitaciones ni en los términos de referencia de la licitación anterior. Entonces, se escogió -aplicando estrictamente la ley

27.787- a las empresas que tenían mejoras remuneracionales y que pagaban gratificaciones garantizadas.

Las dos empresas de alimentación que se acogieron al trato directo, Verfrutti S.A y Hendaya S.A., tenían capacidad de instalación, prestaban servicios y estaban habilitadas en el portal de Chilecompra.

La oferta más barata no resulta ser la más conveniente para el Fisco, eso lo veníamos constatando hace tiempo. En 2015 sí se nos dio disponibilidad presupuestaria y logramos lanzarnos con el trato directo, el cual se apegó a la ley, a los principios de eficacia y transparencia, y, es más, no siendo obligatorio para concretar un trato directo hacer una preselección o una selección, sino que basta con una resolución fundada del servicio para dar la continuidad, decidimos convocar y licitar a quienes habían ofertado en la licitación 30, pero señalándoles que debían hacerlo con las nuevas condiciones del trato directo.”

No existe en Junaeb un protocolo para tratos directos, nos remitimos a la ley de Contrataciones Públicas y a su reglamento que se encuentra en el decreto 250. Entonces, por casos de urgencia, por la continuidad de un servicio estratégico como este, la Junaeb no podía hacerse la lesa y debió tomar esa decisión fundada. Así, la Contraloría General de la República lo ratificó en su informe final 790 con el conocimiento y el acuerdo de la Dipres y de la subsecretaría del Mineduc.”

Quiero explicar que sí se hicieron análisis de todas las empresas. ¿Por qué la empresa Consorcio Bio Orgánico, no? Si se fijan, esa empresa tiene un pago de condición de remuneraciones de manipuladora mayor a Hendaya S.A., pero no cuenta con la capacidad de adjudicar raciones -solo tenía 53.000 raciones para adjudicar y se necesitaban más- porque postuló a la licitación en la Macro-Zona y había quedado.”

Las empresas que sí tenían capacidad para dar raciones eran Verfrutti S.A y Hendaya S.A. La empresa Verfrutti S.A. entregaba gratificaciones garantizadas y Hendaya S.A. daba el segundo mejor bono y, por tanto, el segundo mejor total de condiciones para las manipuladoras, además de que tenía experiencia en la zona de Aysén -no es fácil instalarse allí-.

Sí se analizaron todas las propuestas y sí se escogió la que más pagaba a las manipuladoras. Está el tema de la empresa Ibasa S.A, que, a diferencia de la empresa Ferbas S.A tenía un desempeño deficiente, la habíamos analizado y se había incorporaba en las licitaciones del Ministerio de Salud, pero no tenía realmente la capacidad para responder logísticamente ni abastecer sus bodegas.”

Por lo tanto, pusimos término al contrato con la empresa Ibasa S.A. y quebró, por lo que tuvimos que hacer un trato directo por continuidad que ganó la empresa Soser S.A.

No es que uno presione a las empresas en favor de las manipuladoras de alimentos, pero uno trata de ayudarlas. Hicimos esa suerte de solución novedosa parecida a los *factoring*, que tienen una solución financiera, esta solución de abastecimiento también otorgaba un mandato a esas empresas para cobrar de los décimos que pagaba la Junaeb.”

Comisiones Evaluadoras Junaeb – Programa de Alimentación Escolar, PAE- Razones Renuncia Director Junaeb Programa de Alimentación Escolar.

Respecto de las comisiones evaluadoras, la verdad es que estas están integradas, según actas del servicio, por el departamento de compras y licitaciones, por el coordinador general de compras, por la coordinadora de programas, por el departamento de alimentación, que corresponde a comisiones técnicas; por el departamento legal y, además, concurren a estas licitaciones representantes de Junji, Integra, la Dipres –don José Espinoza, quien es nuestro corresponsal en la Dipres-, y el Ministerio del Trabajo.

Al director nacional de la institución solo le cabía ratificar lo obrado por esta comisión. No interfería en la comisión. También hoy el nuevo director ha mantenido esa política.

¿Cuáles fueron las razones de mi salida?

Haber cambiado el modelo matemático. Siempre ganaban las mismas empresas. Cambié el modelo matemático en conjunto con la Universidad de Santiago y la Universidad de París.

Haber cursado las multas a las empresas.

Descentralizar el servicio. Hoy, si no se descentraliza, y si de esta comisión no sale la necesaria descentralización de este servicio, no hay forma de controlarlo. La economía en escala, lo dije la semana pasada, es buena para las empresas, pero no para las manipuladoras ni para los estudiantes.

Además, concurrí a la Fiscalía Nacional Económica. Hablé con Felipe Irarrázaval y denuncié una posible colusión. No teníamos pruebas porque no somos un servicio investigativo, por lo tanto, solo había rumores de que siempre se adjudicaban las mismas empresas.

El haber sido partícipe del protocolo referido al bono de manipuladoras, significó un costo para las empresas, por lo que ya no era funcional.

Haber promulgado la ley N° 20.787 y haber estado en las comisiones, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, significaba que había un interés especial por las manipuladoras.

También solicitamos ayuda a la subsecretaria de Economía, señora Katia Trusich, porque necesitábamos un estudio de trazabilidad. En la sesión pasada dije que no teníamos costos de servicio. Los costos que tiene la Junaeb son los que históricamente les pasan las empresas.

Otra de las cosas que pudo haber generado mi salida, fue haber respetado estrictamente el Sistema de Alta Dirección Pública para la designación de los directores regionales.

Lo último que pudo ser causal, fue el haber desvinculado a funcionarios del servicio por una evaluación deficiente de su desempeño.

Ya establecimos, a modo de propuesta, lo que habíamos señalado en la sesión anterior, que es necesariamente descentralizar, fortalecer el servicio e incorporar al servicio las reformas.”

Estudios de trazabilidad (referida a los costos) y pertinencia alimentaria son procesos que hay que hacer, porque no es lo mismo comer en Isla de Pascua que comer en Calbuco o en la Región Metropolitana. Esto lleva a que la comida se pierda.

Este servicio es tan estratégico que, por ejemplo, cuando un volcán hace erupción, cuando se quema un cerro o cuando hay un aluvión, siempre está presente. Por lo tanto, es un servicio que debería depender del Ministerio del Interior. Es más, nos relacionamos con áreas tan diversas como salud, educación, trabajo, economía, agricultura, desarrollo social, transporte y telecomunicaciones, tal como con hacienda.

Cuando el diputado Sergio Gahona pregunta por qué se escogió a Verfrutti, habiendo otras empresas, o por qué se escogió a Hendaya, habiendo otras

empresas, la respuesta es que se hizo porque estas empresas daban más y pagaban más a las manipuladoras de alimentos.

El error es mezclar los dos procesos. En este punto contesto la pregunta de la diputada Camila Vallejo. No podemos mezclar las licitaciones públicas de 2014, con el trato directo de 2015, porque las licitaciones públicas del 2014 son de continuidad y tienen un presupuesto para el mismo año. Por otro lado, el trato directo por urgencia está basado en el presupuesto de 2015.

Otra consulta del diputado Sergio Gahona es respecto de por qué se escogió al consorcio Merkén. Nosotros, por la ley de ChileCompra, no podemos poner barreras de entrada. La ley nos impide poner barreras de entrada en las propuestas. Por lo tanto, si había un consorcio que estaba constituido, que daba un buen servicio y que tenía puntaje, teníamos que aceptarlo. Lo que sí puede haber es una referencia a las condiciones de elegibilidad de la comisión, pero en las bases no puedo poner una exclusión de esa forma.”

Respecto de presiones para procesos licitatorios, no tuve ninguna. Para el trato directo, también ninguna.”

El diputado Berger preguntó algo parecido. ¿Por qué no hay un registro de contratistas? Tendríamos que modificar el artículo 4° de la ley de Chilecompras. No podemos poner barreras de entrada, salvo por decreto o por ley. Esas barreras las tiene el MOP, en el caso de contratistas mayores y menores. La Junaeb no las tiene y se remite a la ley de Chilecompras y a los registros que tiene dicha ley. Hay millones de dictámenes de la Contraloría respecto de que se han excluido empresas.”

El Presidente de la Comisión, señor Monsalve, preguntó sobre los términos de referencia. Creo que en parte lo contesté. Los términos de referencia de la licitación 30 eran de continuidad y vistos desde 2012. Estos elementos nos daban un presupuesto de referencia de 16.000 millones, pero las empresas ya habían internalizado los mayores costos del bono para las manipuladoras, de las mejoras alimentarias y de la ley N° 20.787, que no estaba presente antes de la licitación 30. Por lo tanto, esos términos de referencia tampoco eran aplicables al trato directo. No podía hacer aplicable la licitación al trato directo, por expresa disposición del reglamento de la ley de ChileCompra.

El señor José Miguel Serrano, exdirector Nacional de Junaeb respondió que las ofertas hechas en la licitación 30 en octubre habían caducado, por el artículo 63 del reglamento de la ley de compras, en el decreto 250. No puedo revivir

licitaciones fenecidas. Por lo tanto, tampoco podía hacer una licitación cuando me quedaban dos semanas para hacer una continuidad de servicio.

Lo que pasó es que toda la algarabía de la prensa se hizo con el preinforme, pero cuando vamos analizando y contestando el preinforme a la Contraloría, vamos viendo que la mitad de las cosas que están en ahí fueron contestadas, que los hallazgos fueron reparados y que la otra mitad está justificada o está en pos de la estructura del servicio seguir justificando.”

Respecto de las preguntas del diputado Gahona, tengo la más alta estima hacia la ministra de Educación, pero fue ella, mientras yo estaba con licencia, quien me dijo que quería reestructurar el servicio, y que esa decisión no se debía ni a razones administrativas -el preinforme estaba en ciernes- ni a razones judiciales. Eran razones de la ministra y no tengo por qué cuestionarla.

Respecto de la situación del mandato a que se refiere, nuestra prioridad son los niños y las manipuladoras lo sabían cuando nos enfrentábamos en las reuniones. Insisto, la prioridad son los niños. Si un niño no come, ¡es el fracaso más absoluto de la institución! En orden de prioridades; la segunda, eran las trabajadoras. Desagraciadamente ellas estaban en segundo lugar. Insisto, ¡primero son los niños! ¡Me debo a ellos! Las trabajadoras son las colaboradoras.

Cuando quedaban solo seis meses para que las empresas terminaran su gestión, no siendo posible una licitación, lo más claro es ayudar a esas empresas y, en ese sentido, se les planteó que buscaran empresas colaterales que las abastecieran y les dieran un mandato –todo eso entre privados- para que cobraran lo que les iban a entregar. No es un mandato que nosotros determinemos. Es un mandato entre privados, que presentó el señor Tudela. Vino a presentarse a la Junaeb y yo lo derivé al Departamento legal, de donde se demoró en salir. El mandato tenía problemas de redacción y jurídicos, por lo que no era tan excelente. Finalmente se concretó, pero solo por un mes, porque la empresa Ibsa no tuvo la capacidad de hacer su parte. Por lo tanto, queramos o no, en virtud del principio de continuidad, tuve que hacer un trato directo con Soser, empresa que reemplazó a Ibsa.

Había equipos técnicos que analizaban los contratos, determinaban si eran viables o no y se les daba el visto bueno. Con respecto a Nutra Chile las organizaciones empresariales tienen su mérito y nosotros no podemos meternos ahí. Ellos aportaban, nosotros estudiábamos y generábamos una dinámica de enriquecimiento mutuo. En relación con que si había colusión o no, no éramos un servicio investigativo.

Fíjese que el modelo matemático lo contratábamos todos los años al mismo profesor de la (Universidad de Chile) y nunca se entregó al servicio las capacidades técnicas, o sea, dependíamos de algo estratégico, pero de un tercero. Tampoco se entregaba al servicio capacidades técnicas que fuesen fiscalizadas por responsabilidad administrativa. El objetivo de la (USACH) era elaborar un modelo matemático que fuese a parar a la Junaeb, con capacidades técnicas y con posibilidades.

Ahora bien, se me preguntó por qué asigné a Verfrutti. Esta empresa, sin el aumento del bono de manipuladoras ya les daba 1.360.000 pesos anuales más. Si no hubiera escogido estas empresas, me estaría riendo de las manipuladoras en su cara, porque aprobamos una ley que me dice que dará prioridad a quien pague mejores sueldos, gratificaciones garantizadas. Sería incumplir la ley y estaría en otras circunstancias, pero teníamos un acuerdo con ellas y es que en una misma región –a veces, a las unidades territoriales las separa una calle- podían haber dos colegios donde en uno se daba un bono de 75.000 pesos y, en el otro, a la otra orilla de la calle, por 67.500 pesos.”

Ahora, ¿qué exigimos a las empresas para ver este tema de los protestos? Les exigimos que durante abril nos acompañaran, y está en las bases –en la base 10-, un balance auditado, porque por arte de magia nadie tenía utilidades.

Por eso que cuando aparecía una empresa que decía: “señores, voy a pagar las gratificaciones en la liquidación de sueldo conforme al artículo 50 del Código del Trabajo.” ¿Qué voy a decir? Tengo que escogerla, porque la ley me dice que debo darle prioridad a esa empresa. Es una de las primeras medidas que tomamos para efectos de hacer cumplir la ley N° 20.787.

Con respecto a la pregunta de si existen estas colusiones empresariales, efectivamente las podrá haber, sin embargo, las razones que establecí y que acabo de enumerar son las que creo que motivaron mi salida, sin perjuicio de tener la más alta estima por su excelencia la Presidenta de la República y por el ministerio.

Con respecto al señor Carlos Tudela, el apareció de repente en la Junaeb diciendo que representaba a unas empresas. No podía negarlo, pues las empresas contratan a quienes ellos estiman. Lo que se hizo, cuando apareció este señor, fue derivar a jurídica, para ver si los contratos estaban conforme a derecho. Esa es la relación que tengo con el señor Tudela.

Respecto de la última pregunta del diputado Berger, sí hay falencias estructurales y una clara falta de presupuesto, debo decir que esta institución no incorporaba la reforma por omisión. Tal vez, necesita una restructuración, pero depende un poco de las conclusiones que emanen de esta comisión. Yo pedí presupuesto para un mejor personal, pero no lo tuve. Los presupuestos que presentaba Mineduc eran básicamente de continuidad, es decir, había un gran traspaso a terceros, pero no hay un fortalecimiento institucional. Es estrictamente necesario que de esta comisión se emane un fortalecimiento estructural del servicio, sobre todo, por los niños.”

Respecto de la querella, el error que se comete es que se mezclan nuevamente tratos directos con licitaciones. Nosotros dentro del trato directo al Estado le ahorramos, respecto de la oferta más cara de la licitación treinta 30, 3.000.000.000 pesos.

La oferta más conveniente para las trabajadoras, conforme a la ley N° 27.878, era la de estas dos empresas adjudicadas. Las empresas de las que me habla, que son las querellantes, no daban gratificaciones garantizadas ni tenían experiencia en la zona.

Entiendo que el Consejo de Defensa del Estado se movió por el revuelo público que generó. Está bien que así lo haga, pero se me ha crucificado por un preinforme, que en la medida de que hemos ido avanzando se ha ido desvirtuando.

Señor MANUEL GUERRA FUENZALIDA, Fiscal Regional Metropolitano Oriente.

Fiscalía Metropolitana Oriente, investigaciones – Trato Directo.- Hendaya y Verfrutti – Programa de Alimentación Escolar, PAE – Soser – Licitación pública, irregularidades – Fraude al Fisco – Delito de Negociación incompatible – Serco Maule – Cohecho – Conflicto de intereses- - Procesos de licitación 2012-2016 – Junaeb – contraloría interna – Licitación 2016 – Tarjeta Nacional Estudiantil – Adjudicación de contratos – Carlos Tudela Aroca, asesor – Diario La Segunda, declaraciones.

El señor Manuel Guerra Fuenzalida, Fiscal Regional Metropolitano Oriente, indicó que a principio de este año el fiscal nacional Jorge Abbott me designó para llevar adelante la investigación relativa a los procesos de adjudicación, mediante trato directo, de dos contratos relativos a las empresas Verfrutti y Hendaya. Esta investigación surge por la presentación de una querella por parte de la empresa Soser,

la que se considera afectada por este proceso que considera irregular en lo que fue la adjudicación mediante trato directo de dos contratos a Verfrutti y Hendaya.

Se mencionan ciertas irregularidades cometidas en este proceso de trato directo, en lo medular, que se habría adjudicado estos contratos a empresas que no reunían las condiciones para ser adjudicatarias y por un monto superior al que correspondía, por lo que la demandante se considera perjudicada en este proceso, y dirige la imputación contra el exdirector de la Junaeb, José Miguel Serrano.

Aunque no me voy a referir puntualmente a las diligencias por la prohibición expresa que existe, puedo decir que se ha desarrollado una investigación cuyas diligencias buscan determinar si en este proceso de trato directo se produjeron irregularidades dolosas, es decir, cómo dice la ley, efectuadas con el conocimiento y la intención de defraudar el patrimonio fiscal. Tenemos esa arista de la investigación bastante desarrollada, y puedo decir, en términos generales, que pronto vamos a tomar decisiones, y entendemos que hay conductas que son constitutivas de delito.

Paralelamente, también se está indagando la posible existencia del delito de negociación incompatible, sobre lo cual se indaga a un exfuncionario de la Junaeb, don Sebastián Pérez, quién fue jefe jurídico de la Junaeb. El hecho concreto que se investiga es que esta persona, trabajando en la Junaeb, habría anteriormente prestado servicios a una empresa que luego fue adjudicataria de la Junaeb.

Una tercera área investigativa es la relativa a la situación sobre un contrato con una empresa llamada Serco Maule, sobre la adjudicación de un área territorial a dicha empresa, cuyo propietario falleció, en que personas ligadas a la empresa indicaron que para adjudicarse dicho contrato, esta persona tuvo que hacer pagos mensuales a determinadas personas por conseguirle este contrato. En este tema, hay dos circunstancias de las que debemos hacernos cargo: primero, si existieron esos pagos, es decir si son reales o no; y segundo, si esos pagos constituyen el delito de cohecho.

Una cuarta arista que ha surgido durante el proceso, es la relativa a la intervención de un abogado que tiempo atrás fue intendente de la Región de Los Lagos y embajador de Chile en Singapur, el señor Carlos Tudela Aroca, quien aparece interviniendo en una serie de contratos ligados a los temas de Junaeb. Esto nos hizo ampliar más nuestra investigación para investigar todos los contratos suscritos por Junaeb desde el 2014 en adelante, todas las adjudicaciones que se efectuaron, porque queremos indagar si detrás de esto hay o no hay una, no sé si una cierta organización, estructura permanentemente destinada a favorecer a determinados oferentes.

El diputado señor René Manuel García García preguntó si es obligación entregar el contrato a la propuesta más barata. Y, segundo, qué pasa si esa empresa, que es la más barata, se adjudica el contrato, no lo cumple y deja a todos los niños sin alimentación.

El Fiscal señor Manuel Guerra Fuenzalida respondió que eso no es así, porque, en caso contrario, bastaría con asignar el contrato a la propuesta más barata sin que cumplan las otras condiciones. Entonces, respondiendo derechamente a la pregunta: no necesariamente tiene que ser la más barata. Tiene que ser aquella empresa que, tomando en consideración los distintos requisitos que se exigen en la licitación, dé mayores garantías de que va a cumplir con el contrato. No es necesariamente la empresa que sea más barata. Es costo económico, experiencia, capacidad logística para abarcar aquello que es objeto de la licitación, calidad, solvencia financiera, etcétera. Aquí hay que tener garantías, inclusive, para ejecutar eventualmente ante el incumplimiento de la empresa, y es muy común que eso ocurra.

El diputado señor René Manuel García consultó si adjudicar en forma directa y por invitación es absolutamente legal y se puede hacer lo que quiera.

El Fiscal señor Manuel Guerra Fuenzalida respondió que el que formalmente se cumpla un principio o aparentemente se cumpla con lo que la ley establece no descarta la existencia del delito. Si uno prueba los elementos materiales del delito, en este caso, es fraude al fisco. Es decir, yo puedo hacer –de hecho, en eso consisten, por ejemplo, los contratos simulados. De ahí nos vamos a referir a otra situación que también fue objeto de consulta-, una apariencia de legalidad, pero en definitiva, lo que se esconde es algo distinto, y eso es lo que tenemos que desentrañar.

La diputada señora Alejandra Sepúlveda preguntó por qué la investigación se hace solo desde 2014 y no puede ser incluso hacia atrás, o solo se ha encontrado pensando en este modus operandi quizá de mucho más atrás que de 2014. Y lo otro es saber si ustedes han revisado que esta persona no solo actuó en la Junaeb.

El Fiscal señor Manuel Guerra Fuenzalida respondió que el objeto de la primera denuncia fue Verfrutti-Hendaya proceso 2015. Ahora, cuando vemos que esta es una práctica habitual, la de terminar con contratos directos en la adjudicación, dijimos, a ver, vayámonos más atrás. En principio, dijimos 2014, pero precisamente para evitar cualquier sesgo político decidimos abarcar un período más amplio, y de

hecho estamos indagando todos los procesos de licitación desde 2012 en adelante. Ahora, si surgiesen elementos que nos dieran cuenta de irregularidades, vamos a ir más atrás inclusive.

Respecto de la otra consulta de la diputada, si el señor Tudela solo operaba en la Junaeb, la verdad es que nosotros estamos abocados al tema Junaeb. No me quiero referir al detalle de las diligencias de investigación que están en curso, pero sí le puedo decir que cuando nosotros indagamos sobre la participación de una persona en ciertos hechos, obviamente que también vamos, dentro de otras cosas, a la historia comercial y tributaria de esa persona. Eso nos dará cuenta el día de mañana sí o no ha tenido intervención en otro tipo de organismos del Estado. No estoy en condiciones de decirlo y tampoco tengo el detalle como para señalar aquello.

El diputado señor Gahona preguntó en la arista Sercomaule, si existe el contrato de asesoría entre el señor Tudela y esta empresa por 850 millones de pesos.

El Fiscal señor Manuel Guerra Fuenzalida respondió que formalmente se debe encontrar un documento que diga que se contrató una asesoría. Ahora, ¿se prestó realmente esa asesoría? Esa es una pregunta que tenemos que hacernos y que estamos tratando de respondernos. ¿Se ejecutaron los trabajos que por esa asesoría se contrataron? Esa es la segunda pregunta. La tercera: ¿los montos pagados correspondieron a trabajos efectivamente realizados? Es llamativo un contrato por sobre 800 millones de pesos, con pagos mensuales por más de 1.000 UF, para asesorar el proceso de trabajo de una empresa que le presta servicio de alimentación a la Junaeb.

El diputado señor Berger consultó si la fiscalía se ha impuesto un plazo para determinar la investigación, en qué momento vamos a tener una información cabal y total y los pasos a seguir en cuanto a posibles formalizaciones o citaciones a nuevos personeros vinculadas a esta situación.

Señaló, además, que en el diario “La Segunda”, de la semana pasada, tengo entendido que usted dio algunas declaraciones y en algunas de sus partes dijo que: “el caso es bastante más complejo de lo que pensábamos inicialmente. Hay diferentes aristas”, y agregó que “el que haya habido beneficios económicos vinculados a la política, es algo que nosotros no descartamos”. Me gustaría saber si puede entregarnos mayores antecedentes en relación a estas declaraciones. También, en el mismo diario “La Segunda”, se hizo referencia a diversas consultas a la fiscalía realizadas por personeros vinculados a la Democracia Cristiana, para saber si están siendo investigados en este caso. No sé si usted estaría en condiciones de entregarnos más antecedentes sobre esa información.

El Fiscal señor Manuel Guerra Fuenzalida respondió que hemos recibido el encargo de tratar de ser los más rápidos posible. Estamos tratando de avanzar y por eso señalé que habíamos constituido un equipo especial con las policías. Queremos que en el transcurso de los próximos meses, me refiero dentro de este año, tomar las decisiones que correspondan de formalización o no de las personas que eventualmente aparezcan involucradas en estos hechos. La estrategia que hemos adoptado en casos similares de delitos de corrupción y de delitos económicos es hacernos de toda la información y luego comenzar a interrogar a la gente. Nuestra idea es indagar, es cuestionar, es poder tener elementos con los cuales controvertir y ver si en definitiva la información que se nos está entregando es veraz o no. Pero como les digo es un tema de meses.

Respecto del tema del diario La Segunda. La primera situación es que yo dije que este es un caso complejo, lo es. Claramente, aquí he explicado que estamos hablando de cuatro aristas distintas, estamos hablando que los montos involucrados son bastantes cuantiosos. Estamos hablando de un servicio público que presta un rol súper relevante para una actividad esencial, que es la alimentación de los niños y de los más vulnerables. Respecto de si nosotros descartamos o no que haya habido beneficios para ciertas entidades o personas ligadas al mundo de la política, no lo puedo descartar. Para nosotros lo importante es que se trata de ciudadanos que cometieron delito, más allá del partido que sean, del sector que sean, por lo que ocurre. Para nosotros lo importante es que se acrediten o no los hechos.

Respecto de las consultas de personeros ligados, particularmente, a la Democracia Cristiana. No he recibido a ninguna persona de la Democracia Cristiana, que se me haya acercado, que haya concurrido a mi oficina, que haya hablado conmigo. Puedo dar fe de que eso no es así, mi agenda es pública, no me he reunido con ninguna persona

El diputado señor Alvarado preguntó si existen reproches en cuanto a los controles internos a la Junaeb, que maneja cantidades considerables de dinero, y si la institución ha hecho alguna contraloría interna o investigación, no solamente en 2014, sino también en años previos.

El Fiscal señor Manuel Guerra Fuenzalida respondió que en cuanto a un eventual reproche de las instituciones, puedo expresar una opinión más bien externa por el tema concreto que me corresponde investigar. Creo que el sistema de Junaeb es feble, ¡claramente!, y ha demostrado sus debilidades, no solo a partir de este caso, sino que de otro tipo de circunstancias. Ahí falta un proceso mucho más afinado que

dé mayores niveles de garantía en cuanto a la transparencia de los procesos y que también plantee mayores exigencias a aquellos que quieran hacerse cargo de un servicio como lo es la alimentación. En este caso en particular, cuando vemos que un servicio constantemente tiene que llegar a realizar tratos directos y que en el fondo la mayoría de sus licitaciones no resultan es porque hay un problema en el proceso. ¿Cuál es el problema específico? No lo sé, no soy técnico en la materia, pero claramente hay un problema ¿Reproche a los controles? Creo que ha quedado en evidencia que hay debilidades de control y es parte de lo que a nosotros nos interesa ver, si esas fallas son producto de una institucionalidad que es feble y que no tiene los recursos suficientes destinados al control.

Llama la atención que el control no sea una actividad esencial cuando se administran recursos en cantidades cuantiosas. La fiscalización de un adecuado cumplimiento de los contratos, como asimismo de que los procesos se ajusten a la legalidad, pareciera ser que son los puntos neurálgicos del control y, en ese sentido, observamos situaciones irregulares y no solo nosotros. Ustedes sabrán que el informe de la Contraloría es bastante decidor al respecto

El diputado señor Gahona preguntó al Fiscal señor Guerra si se está investigando la licitación 2016? y el proceso de la Tarjeta Nacional Estudiantil de este año.

El Fiscal señor Manuel Guerra Fuenzalida respondió que respecto de la licitación 2016 también hemos extendido la investigación. Dije que no solo nos íbamos a quedar en ello, sino que también investigaríamos el proceso 2016, que se licitó a fines de 2015, para que surtiera sus efectos durante 2016. Respecto de la Tarjeta Nacional Estudiantil, vimos lo que fue 2015, pero no hemos visto 2016. Es un tema que podemos abrir de oficio, ya que tenemos la facultad en ciertos casos de abrir ciertas investigaciones cuando tenemos conocimiento de hechos que eventualmente puedan revertir carácter de delito y el encargo que recibimos del Fiscal Nacional es el de hacernos cargo de todo lo que diga relación con Junaeb. En todo caso, y de igual forma, nos vamos a hacer cargo del proceso 2016, que sabemos que ha sido objeto de algún nivel de cuestionamiento.

CARVAJAL, Alberto, Gerente General del Servicio de Alimentación Hendaya.

Hendaya – Trato directo – Proceso de licitación y adjudicación – Programa de Alimentación Escolar, PAE – Relación Hendaya y Junaeb – Manipuladoras de Alimentos, condiciones laborales.

El señor Alberto Carvajal, Gerente General del Servicio de Alimentación Hendaya, señaló que esta empresa está dedicada a la alimentación institucional, donde su principal cliente es el Estado, a través de las instituciones Junaeb, Junji e Integra. La relación con Junaeb data del 1964.

Hemos participado en distintos procesos de licitación, dado la larga data de relación que tenemos con la Junaeb, lo que nos ha permitido adjudicarnos en varias oportunidades la prestación de servicios de alimentación institucional diaria en prácticamente todas las regiones del país.. No siempre nos hemos adjudicado las licitaciones, como sucedió en el caso de los procesos llevados a cabo en 2012 y 2014. Hendaya entrega 640.000 servicios de alimentación diaria, y cuenta con 4.600 manipuladoras contratadas.

Respecto del proceso del trato directo, para lo cual voy a tomar como referencia las contrataciones de las regiones del Biobío y de Aysén, cabe señalar que se presentó una coyuntura con la empresa saliente. En efecto, en noviembre de 2014, fuimos invitados a participar nuevamente en el proceso, el que se declaró desierto en diciembre de ese año.

Una característica importante de estos procesos, tanto el que se declaró inadmisibles como el proceso que se declara desierto, es que se solicitó ofertar por cada unidad territorial. Es decir, de esas cuatro unidades territoriales no era factible hacer combinación para optimizar los costos asociados a la operación.”

En febrero de 2015, recibimos una invitación para participar nuevamente en el proceso licitatorio, a través de trato directo. Dada la urgencia, la Junaeb solicitó esta vez cotizar con realización de combinaciones, con un máximo de tres unidades territoriales, e hizo presente que en esa ocasión procedería a valorar la oferta remuneracional para las trabajadoras.”

Es importante mencionar que esa licitación fue realizada en forma paralela a una licitación de la macrozona, la que se llevó a cabo en 2014 y que fue denominada de esa forma en una sesión anterior de esta Comisión por el exdirector nacional de la

Junaeb José Miguel Serrano. La llamó de esa manera porque se trataba de una licitación que abarcaba un tercio del país. Lamentablemente, Hendaya no se adjudicó esa licitación, y por eso para nosotros es tan importante el proceso de trato directo.

Hendaya, en la licitación que se declaró desierta, versus el trato directo, hizo esfuerzos y bajó su oferta de propuesta, lo cual pudo hacer sobre la base de tomar en cuenta que una empresa de servicios como la nuestra puede optimizar sus costos si realiza combinaciones, de manera que pudimos mejorar la oferta remuneracional respecto de la propuesta inicial.

¿Por qué creemos que Hendaya fue seleccionada en ese proceso? Si bien los motivos de adjudicación son netamente discrecionales de la Junaeb, creemos que ese organismo tomó la decisión a favor de Hendaya porque nuestra empresa tiene determinados elementos de valor que pudo haber tomado en cuenta. Por ejemplo, Hendaya aprobó todas las evaluaciones. Otro aspecto muy importante que se debe tener en cuenta es Hendaya ya estuvo en la Región de Aysén, de modo que la conoce, tal como ocurre con su proceso logístico y de abastecimiento.”

Otras de las materias muy importantes que quiero diferenciar es la relacionada entre ese trato directo con los que hubo posteriormente, puesto que tenía que ver con asegurar las remuneraciones de las manipuladoras y mejorar sus beneficios.

Con posterioridad Hendaya mejora las remuneraciones planteadas en el trato directo y además hace algo que es muy importante, se junta con los sindicatos y da continuidad a los pliegos sindicales de las trabajadoras.

La relación entre esta empresa y Junaeb se basa exclusivamente en el marco legal de relaciones entre una unidad estatal contratante y un proveedor privado. No existe otra relación. Es una relación netamente operativa y técnica, que se basa en lo estipulado en las bases de la licitación.

Hendaya no ha incurrido en irregularidades en el proceso de adjudicación ni ha sido imputada en investigación alguna y todo nuestro actuar se ha enmarcado en lo que está estipulado en las bases de licitación. También se ha mencionado que hemos tenido problemas con las remuneraciones de las manipuladoras o que no se les ha pagado sus gratificaciones, y eso es falso. Nuestra empresa cada año paga las gratificaciones de cada trabajadora de acuerdo a lo dispuesto en el artículo N°47 del Código del Trabajo.”

También es importante aclarar que lo que se ha mencionado en distintos medios sobre que Hendaya está relacionada en sociedad con otras empresas es falso. No tenemos relaciones con otras empresas, ni societarias ni de capitales. Quizás, esto se refiere a requerimientos hechos en cierto período. En 1994 se formó una sociedad para que en Colombia se pudiera copiar el modelo de alimentación escolar, y cinco empresas se unieron para exportar este modelo.”

PIZARRO, Matías, Gerente General de Soser

Trato Directo - Proceso de licitación y adjudicación – Soser – Junaeb – Gratificación garantizada – Ferbas S.A. – Licitación 2016 - Licitación 85 37 LP15 – Exclusión de Soser - Fraude al fisco por 8.598 millones

El señor Matías Pizarro, Gerente General de Soser, señaló que Soser es una empresa antigua, con más de 20 años trabajando con Junaeb, y los últimos tres años Soser ha tenido una participación relevante.

El 2014 tenía a su cargo la alimentación de más de 200.000 niños en las ciudades de Valparaíso, Coquimbo, Pitrufquén y Rancagua. El 2015 se adjudicó mediante trato directo exlbase en las zonas de Puente Alto, Concepción y La Unión, operación que atendió 75.000 niños y se implementó en menos de tres días.

Creo que lo importante y lo que quiero destacar acá es que la licitación 85-30-LP14, que se inició el 28 de octubre de 2014, fue declarada desierta por existir un sobremonto de 6.700 millones de pesos en la propuesta más barata. Por lo tanto, se le dio término y se invitó por correo electrónico a participar a 11 empresas el 6 de febrero a una licitación directa. El contrato licitado se adjudicó a dos empresas, en dos combinatorias, la 808, 810, 1101 y la 809, por un monto de 25.400 millones de pesos, que es superior en 8.600 millones de pesos al establecido en la 85-30-LP14.”

En la licitación se verificó que el precio llegase a un cierto monto, y ese precio fue ponderado o mejorado en función de un driver -un KPI- que se calculó en función del proyecto técnico, el proyecto de alimentación, en 50 por ciento, en 45 por ciento por las condiciones de empleo y remuneración, y en 5 por ciento la admisibilidad. Lo que se considera es que si Junaeb está pidiendo que se pondere esto, lo que se tiene que ponderar es el 60 por ciento de bono de manipulación por sobre la gratificación garantizada.

La gratificación garantizada constituye un costo adicional enorme para las empresas por que lo paga la Junaeb, y como su presupuesto ya había sido sobrepasado, se tuvo la sensación que al maximizar no es óptimo hacerlo con una gratificación garantizada dado que es más caro, y por otro lado, la ponderación es solo de un 10 por ciento. Esto se muestra en los puntajes que aparecen en una tabla que mostró el exdirector Serrano en la sesión cuando estuvo acá, en donde se puede ver que en función del puntaje, el mejor puntaje desde el punto de vista de la oferta de modalidad de pago fue de Biorgánico, después quedaron juntos Soser y Santa Cecilia, y más atrás el consorcio Rio Baker, Hendaya posteriormente. Y eso es lo que uno tiene por justificación, porque entiende que tengo un buen puntaje, y las bases no son a criterio. Se tienen que evaluar en función de un puntaje, asociado a lo que eso significa y ranquear a la mejor empresa, en función de los puntajes que obtiene. Ahí, pueden apreciar perfectamente quiénes son los que tienen mejor puntaje en función de que la misma Junaeb señaló que quería que maximizáramos. No obstante, después se señala que ese no fue el criterio y que en función de eso tenía que maximizar a las empresas que entregan mayor cantidad de bonos.

No obstante, se dirige a tres empresas para evaluar: Hendaya, Verfrutti y Coan, y Coan está última en los dos escenarios. Entonces, tampoco fue el criterio elegir las tres empresas que mejor pagaban. Debió haber sido entonces Verfrutti, BioOrgánico -que el otro día fue descartada porque no cumplía requisitos de capacidad económica-, Hendaya y Santa Cecilia. Y tampoco ese fue el trío elegido para seleccionar o hacer las combinatorias correctas.

Por eso, nosotros interpretamos que no ha sido claro el proceso en el cual la comisión eligió vía proyectos esta licitación. No ha sido la forma más apropiada o en base a un criterio común. Todos sabemos que Soser presentó la mejor oferta económica, que fue de 5.148 millones de pesos más barata. El Estado se habría ahorrado 4.789 millones de pesos.

Por lo tanto, si la Junaeb hubiese hecho el rol de maximizar a las manipuladoras, maximizar las cuestiones técnicas -en las cuales también se establece un puntaje-, y optimizar el gasto en estado, la combinación ideal hubiese sido haber adjudicado a Soser, entregando las condiciones económicas de las empresas que ganaron.

El segundo punto que queremos tocar, está referido a la licitación 85 37 LP15. Se licitaron cerca de 30 unidades territoriales y participaron 30 empresas. La apertura económica se hace el 30 de diciembre, donde Soser pasó todas las etapas de admisibilidad, la oferta técnica y la económica.

Con la licitación ID: 85-37-LP14 (85-37-LP15) para el tercio que se adjudica entre el 2016 y 2018, el 30 de diciembre de 2015 se abren todas las ofertas, teniéndose ya a conocimiento público la oferta técnica, la oferta de admisibilidad y la oferta económica, con lo cual rápidamente uno hace un modelo matemático y puede saber cómo fue la adjudicación, porque era super evidente cuáles eran las empresas que eran ganadoras en ese instante.

No obstante, para sorpresa de Soser, el 31 de diciembre, aparece en el portal de Mercado Público una denuncia del señor Claudio Artus, dando a entender que Soser tenía un vínculo con una empresa que ha participado en la Junaeb y que ha sido eliminada, porque no había pasado la fase de admisibilidad.

El lunes siguiente se dejan en Junaeb antecedentes que demuestran que esa aseveración o esa denuncia anónima es falsa, porque no es así, y finalmente a la empresa Soser no se le toma su recurso de reposición, quedando fuera y completamente eliminada del proceso.

Finalmente, la Junaeb responde a esa reposición, una vez que se adjudicó la licitación, señalando que efectivamente encontraba razón de que no había relación, pero que igual había llenado mal un anexo, que es el 52B, referente al grupo empresarial.

Un antecedente relevante, la empresa Marchant e Ibáñez no llenó el anexo 52B, no lo entregó. Sin embargo, Junaeb se lo solicitó y lo pudo entregar. ¿Por qué a Soser no se le pidió lo mismo?

Nosotros aquí interpretamos que hay nuevamente fraude al fisco por 8.598 millones que es la diferencia de haber sacado a Soser, que había cumplido con todas las condiciones que la licitación había estimado y que había que corresponder.

En conclusión, creemos que entre la licitación de Ferbas y la última licitación del tercio hay un gasto de más del fisco por casi 14 mil millones de pesos.

Quedó demostrado que se adjudicó partidas rápidas como en Talca, como en Concepción en días, pero existe la sensación de que no es resorte de hacer todo el trabajo bien hecho para poder adjudicarse este tipo de licitaciones. Esa es la sensación que nos queda.

WEINSTEIN, Felipe, Fiscal Dipralsa.

Dipralsa – Trato directo- Licitación 2016 – Invalidación de Dipralsa.

El señor Felipe Weinstein, Fiscal de Dipralsa, indicó que esta empresa se encuentra presente hace más de 14 años ininterrumpidos en la Región del Maule. En materia laboral, es reconocida por su política de remuneraciones y beneficios a las manipuladoras, logrando en la industria los mejores bonos a favor de nuestras manipuladoras”.

Dipralsa se adjudicó cuatro unidades territoriales, que incluyen 26 de las 30 comunas de la Región del Maule; me refiero a la licitación de 2016, que es llamada en 6 de noviembre de 2015, en que se produce la apertura del plazo para la presentación de las ofertas. El 9 de diciembre vence este plazo y es así que el 12 de diciembre de 2015 Junaeb acepta expresamente la oferta presentada por Dipralsa. Días después, el 23 de diciembre de 2015, el auditor externo de Junaeb entrega informe financiero, aceptando la oferta de Dipralsa, el que es comprobado y aprobado por la contraparte técnica de Junaeb.

El 29 de diciembre Junaeb expresamente solicita a las empresas Distal y Vasma Ltda. que presenten un certificado de línea de crédito, se señaló que la empresa Dipralsa cumple con la entrega de este certificado que solo lo solicita respecto de estas empresas. El 27 de enero de 2016 se adjudica el contrato a Dipralsa.

El 18 de febrero, un día después, Junaeb recibe un mail del auditor externo que señala que faltan unos antecedentes, unos certificados que Dipralsa no habría acompañado y en su mismo mail indica: “Oh, esto fue un supuesto, un eventual error”. El 19 de febrero, es decir un día después, Junaeb invalida en forma arbitraria e ilegal el contrato celebrado con Dipralsa, motivado por esta supuesta “gravísima irregularidad.

¿Por qué se invalida a Dipralsa? La tesis de Junaeb es que Dipralsa no habría acompañado un certificado en línea, exigido en las bases, aunque este certificado en línea no está exigido en las bases. El señor Faúndez es el auditor externo que contrató Junaeb.

Queremos destacar el hecho de que el secretario general de Junaeb, en esta misma comisión, mientras hablaba de hechos acaecidos en 2016, expresamente reconoce que Dipralsa no tiene ninguna relación ni responsabilidad en esta situación de los famosos certificados que aparentemente estarían incluidos y que, finalmente, no estarían acompañados.

Señaló categóricamente que Dipalsa, ninguno de sus dueños ni representantes ha falseado jamás datos o cometido irregularidades en las licitaciones en que ha participado. Somos víctimas del error de un revisor contratado por Junaeb, con el cual no tenemos relación alguna. Es más, ni siquiera lo conocemos.

Trato Directo - Hendaya - Programa de Alimentación Escolar, PAE – Junaeb – JUNJI – Fundación Integra – Asociación Gremial NutreChile – Colusión – Libre Competencia – Imaginacion Consultores – Proceso Licitatorio – Servicios de Alimentación – Manipuladoras de Alimentos, condiciones laborales – Sindicatos de trabajadores – Fuero maternal – Bases de Licitación – Conflicto de Intereses.

El señor Alberto Carvajal, Gerente General del Servicio de Alimentación Hendaya, señaló que dará respuesta a algunas consultas que se hicieron en la sesión anterior. El diputado señor Gahona preguntaba por el rol de NutreChile en el programa de alimentación escolar, quiénes participan y la dirigen y si es una asociación gremial. Sobre esta consulta, indicó que NutreChile no tiene fines de lucro y reúne solamente a empresas del programa de alimentación escolar proveedoras para Junaeb, Junji e Integra. Hendaya, que forma parte de esta asociación gremial, entre sus objetivos tiene el ser un canal válido entre las empresas y los organismos públicos, propicia espacios de coordinación y de comunicación con la institución, aporta al mejoramiento del programa de alimentación escolar.

El diputado señor Berger en relación a Nutre Chile preguntó sobre las empresas y las factibilidades de colusión o temas relacionados a la libre competencia. Al respecto descartamos tajantemente la mención hecha, en el sentido de que Nutre Chile sería utilizada por las empresas como plataforma para fijar precios o para atentar contra la libre competencia.

Además, el diputado señor Gahona también preguntó sobre la relación de la empresa Hendaya con el señor Enrique Correa. A partir de noviembre de 2015, la empresa Imaginacion Consultores, propiedad del señor Enrique Correa, tenemos una asesoría exclusivamente sobre comunicación estratégica. No existe otra relación con esa empresa; nuestra forma de trabajo no incluye audiencias con autoridades o parlamentarios, sino participar en instancias como esta comisión y tampoco hemos solicitado ni realizado acciones bajo la ley del Lobby.

Respecto de la pregunta del diputado señor Gahona de si fuimos llamados por la Junaeb, en el contexto del trato directo en las regiones del Biobío y de Aysén, posterior a la licitación para pedir mejorar las condiciones laborales,

respondemos que no. Nos relacionamos con la Junaeb, exclusivamente, en el marco de un proceso licitatorio formal.

Hubo un grupo de preguntas generales, varias de ellas realizadas por el diputado señor Sergio Gahona. ¿Por qué creemos que no participan los grandes prestadores de servicios de alimentación en los procesos de licitación y cuál podría ser la ventaja que tienen las empresas que están entregando servicios actualmente? Respecto de la pregunta en particular, las empresas mencionadas deben tener una especialización un poco más industrial, deben atender a las cárceles y a la gran minería, pero insisto, nosotros tenemos especialización en el programa de alimentación escolar. Adicionalmente, puedo mencionar que las empresas aludidas, en algún momento, sí fueron partícipes del programa de alimentación escolar. Desconocemos por qué actualmente no postulan o no entran en el proceso licitatorio de ese programa.

Agregó que cómo lo mencioné anteriormente, somos exclusivamente proveedores del PAE, de Junaeb, Junji e Integra.

Otra de las preguntas planteadas por el diputado señor Gahona hace referencia al tema laboral, situaciones en las que no se contrata a personas asociadas a sindicatos o a personas con fuero maternal. Sobre lo anterior, respondió que actualmente Hendaya tiene catorce sindicatos. Para la empresa la evaluación de contratar una trabajadora pasa, simplemente, por la experiencia laboral; por definiciones de la empresa no discriminamos, por ningún motivo a las trabajadoras, ni por ser dirigentes sindicales ni por fueros maternales. Un ejemplo claro es lo que sucedió en el trato directo de Aysén y Biobío, donde nosotros, aparte de entregar una buena oferta remuneracional a las trabajadoras, también acordamos continuar en forma inmediata los contratos colectivos, con los pliegos sindicales que tenían vigentes con la empresa saliente.

La diputada señora Alejandra Sepúlveda nos hizo dos preguntas, si alguna vez habíamos recibido presiones políticas y si conocíamos al señor Tudela. Insisto, no conocemos al señor Tudela, nunca hemos recibido presiones políticas, nunca hemos estado vinculados a temas políticos ni hemos sido presionados para adjudicar procesos licitatorios.

Por su parte, el diputado señor Alvarado nos preguntó si han existido otros tratos directos. Sí, de 2013 hasta 2016 han existido cinco llamados a tratos directos. De hecho, actualmente, estamos operando el trato directo de Aysén y de Biobío.

Esta organización, NutreChile, es un canal comunicacional para prestar mejoras al programa de alimentación escolar. Efectivamente, Hendaya forma parte del directorio y soy un director de NutreChile.

El diputado señor Monsalve preguntó qué piensan que habría que hacer en el futuro, si quieren tener un proceso de licitación que garantice buena calidad de servicio y que dé garantías a todos de que es un proceso que permite, efectivamente, al que hace la mejor oferta en términos de calidad y de otras condiciones, obtener la adjudicación.

El señor Alberto Carvajal, Gerente General del Servicio de Alimentación Hendaya, respondió que cree que la administración actual de la Dirección Nacional puede estar en un camino correcto de mejoras, pero debe poner énfasis principalmente en las bases de licitación, tienen que ser lo más concretas y lo menos interpretativas posible. Yo creo que era mejor el proceso licitatorio de antes, con plazos bien establecidos, con plazos definidos para implementar un correcto programa de alimentación escolar. Para terminar, creo, en estricto rigor, que las mejoras en las bases de licitación, como lograr que el texto sea lo menos interpretativo posible, constituye un aporte importante para el proceso licitatorio.

2. WEINSTEIN, Felipe, Fiscal Distribuidora de Productos Alimenticios S.A. (Dipralisa)

Dipralisa – Proceso Licitatorio – Servicios de Alimentación – Junaeb – Auditorías externas – Falseamiento de información – Resolución de Invalidación – Recurso de Protección – Corte de Apelaciones – Contraloría General de la República – JUNJI – Fundación Integra – Asociación Gremial NutreChile – Sindicatos de trabajadores – Fuero maternal.

El señor Felipe Weinsstein, Fiscal Distribuidora de Productos Alimenticios S.A. (Dipralisa), retomando las consultas hechas en la sesión anterior, señaló ante la pregunta del diputado señor Bernardo Berger respecto de la acusación que plantea la Junaeb de que habría existido falseamiento de información, puedo señalar categóricamente que Dipralisa no tiene ninguna relación con ello. Lo que ha sucedido es que un auditor externo, contratado por la Junaeb, lamentablemente habría incorporado cierta información; esos famosos certificados en línea, como antecedentes aportados por Dipralisa; no obstante, no fue así. La explicación es muy simple, Dipralisa no incorporó esos antecedentes, porque entendimos que no había que hacerlo. Ese supuesto falseamiento que mencionó el secretario general de la Junaeb, incluso en una declaración pública, no es tal, como se expuso en la sesión anterior. El mismo secretario general de la Junaeb, posteriormente, ante esta misma comisión, reconoció y declaró expresamente que Dipralisa no tenía ninguna intervención, ninguna relación con esos hechos.

En cuanto a si Dipralsa habría adoptado medidas para defenderse frente a la invalidación de la que fuimos objeto, inmediatamente, a través de un recurso administrativo de reposición, expusimos nuestro parecer. Destacamos que la Junaeb, en su resolución de invalidación no había cumplido con un requisito básico de la ley N° 19.880: previo a invalidar, citar, dar audiencia a aquel que se va a ver afectado por la invalidación, lo que debe ser dentro de un plazo del cero día. La reposición interpuesta fue rechazada por la Junaeb. En paralelo, se pidió una audiencia con la Junaeb, pero hasta la fecha, el secretario general no ha accedido a ella. En este escenario la empresa decide deducir un recurso de protección, el cual fue acogido por la Corte de Apelaciones. Nos encontramos en la etapa en que la Junaeb debe informar, sin embargo, pidió la ampliación del plazo que la Corte da para ello.

Respondiendo la pregunta respecto de si se había recurrido a entidades administrativas y fiscalizadoras, se presentó un téngase presente en la Contraloría, cumpliendo con su requerimiento, que consistía en que no se tome razón hasta aclarar todas estas inquietudes que se plantean e igualmente se solicita que se inicien los sumarios correspondientes.

En cuanto a si somos prestadores exclusivos de la Junaeb, sí. Somos una empresa especializada y dedicada exclusivamente a dar servicios de alimentación escolar para niños de la Junaeb, Junji y la fundación Integra. Respecto de si somos parte de la Asociación Gremial NutreChile, no, dado que entendemos que esta es una relación directa como empresa con la Junaeb, relación que se hace a través de las licitaciones y prestando los servicios respectivos y no a través de esta asociación. Somos una empresa que se caracteriza por tener una buena relación con nuestros sindicatos y de tener contratos colectivos que han sido producto de negociaciones bastante expeditas y maduras y que consideramos muy buenos para nuestros trabajadores. Lo mismo ocurre en lo que respecta a los fueros maternales. Siempre los hemos cumplido.

Respecto a la pregunta si tenemos alguna relación con los señores Enrique Correa y Carlos Tudela o si hemos recibido alguna vez presión política, debemos ser contundentes en señalar que jamás hemos tenido relación con ellos; respecto de alguna presión política por parte de alguna autoridad, en verdad, jamás la hemos recibido ni tenido.

No hemos sido beneficiados con trato directo, jamás hemos operado de esa forma y, hasta la fecha, la empresa se ha caracterizado por adjudicarse en licitaciones públicas los respectivos servicios de raciones alimenticias.

3. PIZARRO, Matías, Gerente General de Soser

Trato Directo – Soser - Programa de Alimentación Escolar, PAE – Junaeb – Asociación Gremial NutreChile – Servicios de Alimentación – Manipuladoras de Alimentos, condiciones laborales – Sodexo - Compass – Proceso Licitatorio – Ferbas S.A – Ibasa – Presiones Políticas – Transparencia – Colusión – Irregularidades – Sercomaule – Modelo Matemático.

El señor Matías Pizarro, Gerente General de Soser, indicó que partirá con una pregunta genérica ¿por qué en la licitación de Junaeb empresas como Sodexo, Compass y otros consorcios no están interesados? Señaló que el modelo PAE -Programa de Alimentación Escolar-, estuvo operando por muchos años en la Junaeb y una de las mayores fortalezas del mismo es que se basa en un modelo público privado. La Junaeb pone las reglas del juego y en ellas se detalla cada una de las cosas que hay que cumplir, lo que, en el fondo, es una muestra de transparencia. ¿Qué ha ido pasando en el último tiempo con ese modelo? El riesgo y la claridad respecto a la operación han aumentado. Cuando se está evaluando y uno entra en un proceso internacional para invertir, se valora el riesgo. Al hacerlo respecto de la Junaeb, claramente se determina no entrar. A menos que uno lleve como esta empresa 20 o 25 años trabajando y se pueda más o menos compensar esos riesgos. Si fuese representante de un sodexo internacional y me dijeran: anda a trabajar la Junaeb Chile, le diría que el riesgo es muy alto.

Para que el proceso sea transparente hay que partir por rayar la cancha; las bases se deben respetar tal cual son y el proceso de licitación y adjudicación debe ser como hace cinco u ocho años. Antes, uno conocía las reglas del juego, sabía a qué atenerse y había una banda de precios. Hoy es una masacre. Se busca optimizar el precio y, a veces, se logra de mala manera.

Respecto de si Soser tiene algún otro contrato paralelo, les comento que los accionistas de Soser tienen otra empresa que trabaja en el mundo privado. Además, con Junaeb tiene otro contrato de alimentación para unos hogares de la Novena Región, que fue adjudicado por licitación pública. Respecto del rol de Nutre Chile; Soser no forma parte de esa empresa, pues creemos que la relación debe ser directa con Junaeb.

En cuanto al tema de las manipuladoras, en Soser somos muy estrictos en que dentro de la propuesta se considere el finiquito de las manipuladoras. Soser cumple con todo lo que hay que hacer; cuando hace los modelos y las propuestas, considera que hay que contemplar el pago de todos los compromisos con los proveedores y con las

manipuladoras.

No tenemos alguna relación con el señor Tudela o con el señor Correa. No, ninguna, solo conocemos lo que hemos leído en prensa.. “Respecto de si se nos invitó a conversar con trato directo. No, según entendemos de las 11 empresas que hicieron oferta, el director eligió 3 y desde ahí, nosotros no buscamos la instancia para conversar con él.

Respecto de si hemos recibido algún tipo de presión política, respondió que Soser no ha recibido ningún tipo de presión política ni tampoco tiene contactos con políticos para conversar sobre el tema de Junaeb. Soser ha adjudicado en todas las propuestas públicas en los últimos 10 años. Específicamente, de 2006 a la fecha, no adjudicó la de 2014 por un error nuestro.

Recordó que participaron en la propuesta de la empresa Ferbas y después en la de la empresa Ibasa, que la adjudicaron. En ese momento había dos o tres propuestas y tenemos entendido que la propuesta de Soser era demasiado conveniente en relación con las otras. Ello se logró, a pesar de que no fue fácil, pues se nos obligó a pagar 400 millones de pesos en multas para poder participar en ese trato directo, por lo que no fue transparente ni fluido adjudicar la propuesta de la empresa Ibasa.

Con respecto a la pregunta de la diputada Camila Vallejo sobre la diferencia de 4.700 y tantos millones de pesos que hay entre las propuestas de Soser y las otras empresas, respondió que si su representada le hubiesen cancelado los 4.700 millones adicionales a lo que propuso, habría sido utilidad pura, porque en la propuesta que Soser entregó está contemplada la utilidad, por lo que habría sido una utilidad desmesurada en relación a lo que le exigimos al negocio, y habría sido utilidad pura. Reitero que a Soser no se le invitó a conversar para igualar o mejorar las propuestas.

El diputado señor Monsalve preguntó si los invitados que los procesos de licitación están en cuestionamiento, cuál es la falla que tiene y coinciden con ese juicio. .

Sobre la última licitación, Soser considera excesivas ciertas irregularidades, razón por la cual el grupo Soser salió de la licitación, por un motivo que no es acorde a lo que la misma Junaeb argumentó en su resolución, señalando que los dueños de Soser están vinculados con otra empresa que está detrás de Junaeb. Soser por transparencia solicitó los antecedentes de las empresas para saber qué análisis hizo Faúndez. Por lo que tenemos entendido ese análisis no está en fiscalía ni aquí. Entonces, claramente no hay transparencia en el sentido de que no están los documentos para poder entender qué evaluó Faúndez y cómo ponderó para adjudicar a las empresas.

El diputado señor Alvarado señaló que se ha hablado del modelo matemático y que había funcionado bien. Pidió que se explique por qué se cambió y cuál es el modelo vigente.

El modelo matemático que funcionaba anteriormente, que es de la Universidad de Chile, tenía la ventaja de que cada empresa era un número y había un solo notario que le ponía un número a esta licitación. La Universidad de Chile recibía números, no se sabía para nada quien es quien y simplemente optimizaba. Ese modelo matemático, la gran gracia que tenía, es que justamente daba más valor y prioridad a aquellas combinaciones en las que tú ponías una zona buena, una UT buena y una UT mala. Ese modelo que era no lineal hoy en día desapareció. Hoy en día el modelo que usa Junaeb es replicable en Excel. Pesca las licitaciones combinatorias, ve los mejores precios y eso se adjudican.

El señor Matías Pizarro, Gerente General de Soser, respondió que no sabe cómo funciona. Cualquier persona puede poner todas las ofertas y pedirle a un modelo de optimización que optimice eso. Solo por precio, lineal y eso es lo que se está haciendo en la Junaeb. No está siguiendo la estrategia de meter en una región a una o dos empresas. ¿Es estratégico que en el norte opere una sola empresa? ¿Qué pasa si esa empresa no da el ancho? ¿Se queda todo el norte sin operación? Lo razonable es que haya dos, por ejemplo. Ese tipo de consideraciones estaba en el modelo matemático de la Chile, pero hoy no está.

El diputado señor Berger preguntó sobre la situación de los famosos tratos directos, si son por los períodos completos de la licitación inicial o por seis meses, mientras se presta el servicio solicitado por la Junaeb. Planteó que le llama poderosamente la atención, porque en el período 2014-2015 se hizo una práctica, y ahí queda la sospecha, porque se está privilegiando a determinadas empresas.

El señor Matías Pizarro, Gerente General de Soser, sobre los tratos directos, respondió que Ferbas, Sercomaule e Ibasa eran empresas con las que Junaeb tenía mucha historia, y les fue mal por lo económico, ya que las propuestas apuntan a precio. Entonces, cuando no dan los precios, las empresas no ganan y quiebran.

VALLARINO, Nicolás, Abogado Fiscal de Soser.

Soser - Programa de Alimentación Escolar, PAE – Servicios de Alimentación – Acciones judiciales– Junaeb – Irregularidades.

El señor Nicolás Vallarino, Abogado Fiscal de Soser, en respuesta a si Soser o alguno de sus accionistas tiene algún vínculo con otras empresas que participen en el programa de alimentación escolar de Junaeb, señaló que la empresa o sus accionistas no participan en el capital accionario de otra empresa que participe en dicho programa.

Respecto de la pregunta del diputado señor Bernardo Berger, si Soser ha interpuesto acciones judiciales a raíz de las irregularidades que se han descubierto y en que se ha visto inmiscuida, puede señalar que la relación de 20 años de Soser con Junaeb ha sido de las mejores, salvo en estos últimos procesos en que las irregularidades y los perjuicios sufridos por nuestra empresa han sido tan graves que no hemos tenido más opción que activar la vía judicial en la licitación recién terminada. Tratamos de pedir audiencia con personeros de Junaeb e interpusimos los recursos administrativos que correspondían, pero estos no fueron contestados o fueron contestados una vez adjudicada la propuesta, por lo que no produjeron efecto alguno.

REED, Ignacio, Abogado Fiscal del Servicio de Alimentación Hendaya

Trato Directo - Hendaya - Programa de Alimentación Escolar, PAE – Servicios de Alimentación – Manipuladoras de Alimentos, condiciones laborales – Junaeb –

El señor Ignacio Reed, Abogado Fiscal del Servicio de Alimentación Hendaya, aseguró que al menos, nosotros no hemos cometido irregularidades ni hemos tomado conocimiento de que se hayan cometido irregularidades. En nuestra empresa, tanto en las licitaciones de 2014, 2015 y 2016, en la que nosotros efectivamente nos adjudicamos por la vía del trato directo, no ha habido ni prebendas políticas, ni irregularidades, ni presiones políticas, ni nada. Aquí lo que se cuestiona es un sobreprecio y no que se haya prestado efectivamente el servicio.

Respecto del rol de NutreChile, asociación gremial absolutamente legítima, tal como el diputado señor Gahona lo ha reconocido, nosotros descartamos, al menos de la administración de don Cristóbal Acevedo, cualquier irregularidad. El sistema Junaeb puede tener defectos, evidentemente que los tiene, como cualquier sistema, pero irregularidades, al menos que nosotros conozcamos.

El diputado señor Gahona preguntó a los tres expositores la visión que tienen de la licitación 2015, y si creen que se ajustó completamente a derecho, sobre la asociación llamada Nutre Chile y si la empresa Hendaya participa en el directorio de Nutre Chile. También queremos aclarar lo siguiente: acá se habla de un sobreprecio de 4.700 millones de pesos, que serían utilidad pura, como ha dicho el representante de Soser. Este es un servicio completamente distinto, altamente sofisticado. No es un

producto, no es recoger basura. Este es un plato de comida en la mesa de un niño. Entonces, cuando se habla de que esto sería pura utilidad o que los costos son iguales para todo el mundo, eso no es así

MARINOVIC, Yerko, Presidente de Distribuidora de Productos Alimenticios S.A. (Dipralsa)

Trato Directo - Dipralsa - Programa de Alimentación Escolar, PAE – Junaeb – Proceso Licitatorio

El diputado señor Berger consultó respecto de la situación de los famosos tratos directos, si éstos son por los períodos completos de la licitación inicial o por seis meses, mientras se presta el servicio solicitado por la Junaeb. Le llama poderosamente la atención, porque en el período 2014-2015 se hizo una práctica, y ahí queda la sospecha, porque se está privilegiando a determinadas empresas.

El señor Yerko Marinovic, Presidente de Distribuidora de Productos Alimenticios S.A., Dipralsa), respondió que hoy en día nos parece que los tratos directos, el porcentaje con respecto al servicio total, es demasiado, pues viene más o menos a ser el 15 por ciento del total del mercado. Incluso, algunas empresas del mercado han ganado solamente por contrato directo.

Respecto de los procesos licitatorios, cree que el gran problema es que el perfil del cargo de director nacional está mal enfocado, porque en la Junaeb tiene que haber una persona que lidere con conocimiento de lo que es alimentación escolar en este programa de instituciones masivas. Llegamos a que en la última licitación tuvimos más de 1.500 preguntas a las bases. Entonces, no pueden ser bases claras y precisas. En los procesos anteriores la Junaeb citaba a todas las empresas a comité para revisar las bases, hacerles los comentarios y sobre eso tratar de llegar a un perfeccionamiento con el fin de estar de acuerdo tanto los oferentes como el demandante. Nos parece que el volumen que se maneja hoy en la Junaeb, que son más de setecientos mil millones, que esté solamente asignado a un secretario general, que tiene una responsabilidad muy grande.

El diputado señor Monsalve preguntó cuánto es el salario que se está pagando a las manipuladoras de alimentos en aquellos lugares donde están prestando servicio, y si están pagando alguna gratificación adicional, para saber efectivamente cuál es el monto del salario que se les está pagando.

Con respecto al tema de las manipuladoras, indicó que gracias a las intervenciones de las autoridades se ha permitido a través de las bases, que nosotros como empresa, podamos ofertar lo que se establece como topes máximos. Hoy, el costo de la manipulación en la estructura total del precio final viene a representar el 50 por ciento del costo y el insumo, que a nuestro juicio es tan importante, representa hoy casi el 35 por ciento. Eso antes era totalmente al revés. El insumo representaba el 50 por ciento y el costo de la manipulación era no más allá del 25 por ciento.

MOREIRA, Patricia, Gerente General de Verfrutti S. A.

Trato Directo – Contratación pública - Verfrutti - Programa de Alimentación Escolar, PAE – Junaeb – JUNJI – Fundación Integra – Bases de Licitación – Manipuladoras de Alimentos, condiciones laborales – Auditoría al PAE – Licitación pública, irregularidades – Corte de Apelaciones – Contraloría General de la República – Tribunal de Contratación Pública – Lobby – Adjudicación de Contratos

La señora Patricia Moreira, Gerente General de Verfrutti S. A., explicó que la empresa nació en el marco de desarrollo de nuevos proveedores de Junaeb, donde permanece durante 2004 y 2005, desarrollando todos los conocimientos y la expertise que nos permitieron acceder a un programa de alimentación regular. Sus principales clientes son Junaeb, Junji e Integra y nuestro objetivo es alimentar a los niños más vulnerables de nuestro país a través de la entrega de alimentos de calidad.

Respecto del tema que nos convoca, es bueno señalar que existen distintas modalidades de contratación pública. En orden descendente de la legalidad que se les exige, tenemos: la licitación pública, la privada, el convenio marco y, por último, el trato directo. Para este último, no existe un protocolo o reglamentación.

En las bases de licitación y en la evaluación de las respectivas propuestas se señala que se dará prioridad a quien oferte mayores sueldos por sobre el ingreso mínimo mensual y otras remuneraciones de mayor valor, tales como las gratificaciones legales, la duración indefinida de los contratos y condiciones laborales que resulten más ventajosas en atención a la naturaleza de los servicios contratados.

En el llamado a trato directo del año 2015 se indica claramente que se valorará la oferta remuneracional de las trabajadoras; así mismo, se llama a hacer ofertas económicas y, respecto del proyecto técnico, se señaló que se iba mantener el presentado en la propuesta anterior declarada desierta. Si bien nosotros no podemos asegurar, a ciencia cierta, por qué fuimos adjudicados, si podemos, al menos, dar

cuenta de las virtudes de la empresa, que nos parece nos hacen merecedoras de adjudicarnos el contrato.

Estamos entre los mejor evaluados por la institución, porque, como empresa, tratamos de entregar cada día la calidad y cantidad de productos óptimos para la preparación de la comida. Así, lo pueden señalar las manipuladoras presentes en este lugar.

Me referiré a un tema al que llamaré “el mito del sobreprecio”. Mucho se ha hablado de un pago de sobre 5.000.000 de pesos más en esta licitación respecto de otra empresa particular. El trato directo tiene costos muchísimos más altos que una licitación, porque una licitación dura 2 meses y medio y el trato directo solo 10 días hábiles para implementar en 150 colegios, a lo menos nosotros, que ganamos una Unidad Territorial.

Verfutti, en toda su historia solo ha sido invitada a un trato directo, en el cual se adjudicó una Unidad Territorial, con cerca de 50.000 raciones de las 175.000 que estaban siendo licitadas. Producto de esta única vez y de este único trato directo que adjudicamos, hemos enfrentado situaciones que no nos han permitido competir en igualdad de condiciones frente a las otras empresas. Este trato directo nos ha atraído bastantes consecuencias negativas. Por ejemplo, en la última licitación, el proceso que realizó el auditor para hacer el análisis financiero fue a todas luces cuestionado.

En dicho proceso licitatorio, nuestra empresa fue evaluada con antecedentes financieros que no le correspondían a ella. En un archivo enviado por la señora Paula Moncada, jefa del Departamento de Gestión de recursos, en su página 58 señala que los antecedentes de Verfutti no son los correctos. Además, las líneas de crédito aprobadas, que determinaban la fórmula de las raciones a licitar, no corresponden a la empresa Verfutti, sino que a una microempresa llamada Mónaco.

Con posterioridad a esa licitación, se anula una de las adjudicaciones y se llama nuevamente a trato directo, proceso del que el director nacional excluyó a Verfutti, Hendaya y Alicopsa, por encontrarse cuestionadas. Debido a eso, presentamos un recurso ante la ilustrísima Corte de Apelaciones, a partir de lo cual la propia Junaeb señala, en su defensa, que no tiene dificultad alguna en reconocer que la empresa nunca ha sido formalizada o condenada por delito alguno.

Hemos recorrido a la Contraloría General de la República, a la Junaeb, al Tribunal de Contratación Pública, a la ilustrísima Corte de Apelaciones y hoy lo hacemos ante esta Comisión investigadora de la Cámara de Diputados.

Quiero señalar que tienen a la vista la lámina con la licitación que nos adjudicamos en enero de 2016, en la que se observa que las manipuladoras ganan entre 330.000 pesos y 371.000 pesos, versus Verfrutti, que adjudicó la Octava Región, que entrega un sueldo, en un mes particular, que tiene además un bono de 420.000 pesos.

¿Por qué nos adjudicaron? Como lo dije en la presentación, no tengo esa respuesta, porque no estuve en la cabeza del exdirector para saber qué lo motivó, pero he escuchado lo que se ha dicho al respecto, y creo que nosotros tenemos virtudes que nos hacía merecedores. En cuanto al bono en particular, me gustaría señalar que en la licitación se establecen las mejoras laborales de las manipuladoras de varios puntos que se ofrecen. Tenemos bonos mensuales, gratificación garantizada de carácter mensual y bonos esporádicos. Al inicio del programa del año escolar y en Fiestas Patrias y Navidad se nos pidió que hiciéramos un esfuerzo extra para subir uno de esos bonos esporádicos, y nosotros, considerando que las mejoras irían a las manipuladoras, aceptamos.

El diputado señor Gahona consultó si posterior a la presentación de su oferta y fuera del proceso ya terminado del trato directo, mejoraron las condiciones de las manipuladoras a solicitud del señor Serrano o de algún personero de la Junaeb.

La señora Patricia Moreira, Gerente General de Verfrutti S. A., respondió que respecto de la pregunta de si se han ejercido presiones, no me puedo hacer cargo, pero nosotros, siempre que nos reunimos con la institución, lo hicimos con mucha gente que era parte de la Junaeb y con todos los equipos de trabajadores de nuestra empresa. Nunca fue con una sola persona.

El diputado señor Alvarado preguntó si las empresas con experiencia en el área tienen equipos de asesoría de marketing; si en los sistemas actuales están regulados los sistemas de lobby, y en el caso de Verfrutti si este tipo de equipos es parte de la empresa y quienes los asesoran.

La señora Patricia Moreira, Gerente General de Verfrutti S. A., respondió que nosotros no tenemos equipos de lobby ni de marketing, Somos una empresa que no sale al mercado porque trabaja con Junaeb y a través de licitaciones, no usamos mucho la figura del marketing dentro de este tipo de actividades, ni equipos de lobby. Somos una mediana empresa y los únicos servicios que contratamos son los de asesoría jurídica de abogados.

Una vez que la Comisión recibió a los representantes de empresas que prestan servicios a la Junaeb, celebró tres sesiones para escuchar a las dirigentas de las asociaciones de manipuladoras.

ASENCIO AGUILAR, Angélica, Presidenta de FEMAI

Manipuladoras de Alimentos, condiciones laborales – Sindicatos de trabajadores - Acta de Acuerdo – Programa de Alimentación Escolar, fiscalizaciones – Enfermedades Laborales - Encargados del PAE.

La señora Angélica Asencio Aguilar, Presidenta de FEMAI, inició su intervención señalando que si bien nos deja muy satisfechos el acta de acuerdo firmado hace pocos días con la Junaeb, solicitamos el resguardo del siguiente punto, que para nosotros es muy importante; que en el caso de que Junaeb deba realizar un contrato directo para reemplazar una determinada empresa concesionaria en ejercicio, se aseguren las condiciones laborales y remuneracionales pactadas originalmente con las trabajadoras, que se mantengan en el nuevo contrato.

Segundo, que ante un gran número de fiscalizaciones que se han provocado en respuesta a todas las denuncias de irregulares del PAE, solicitamos se dé la oportunidad a nuestras trabajadoras de tener acceso a las cartillas de fiscalización y que, a su vez, se les permita hacer sus descargos, ya que en algunos casos las cartillas no representan la realidad de las fiscalizaciones que se realizan en establecimientos educacionales.

Además, queremos solicitar que se considere un estudio acabado de las enfermedades que afectan a nuestro rubro y que no son reconocidas por el sistema de salud como enfermedades profesionales.

Uno de los principales problemas que afecta nuestra labor de manipuladoras es la infraestructura. Existe un alto número de establecimientos que no cumplen con las condiciones básicas para la entrega de la alimentación que se realiza día a día.

Pero queremos que se establezca un compromiso con otros actores del programa de alimentación, que son los encargados del PAE. Si bien nosotras preparamos los alimentos, necesitamos ese apoyo para que el programa tenga un buen resultado y llegue a los niños, que es el objetivo de todos.

Quiero hacer hincapié en que Junji e Integra nos han cerrado las puertas y no nos han permitido tener un flujo, una conversación con ellos, como la que hemos tenido con Junaeb.

Ahora bien, como federaciones unidas quiero pedir a los señores diputados de esta comisión que nos ayuden para que el bono PAE, que logramos en 2015, se transforme en ley.

La dirigente anterior se refirió a la práctica antisindical que realizó Nutriplus en nuestra región. Nutriplus es mi empleador. Cuando en diciembre tuvimos reunión con las colegas manipuladoras, ellas pidieron ser finiquitadas porque no querían tener ninguna responsabilidad en el verano. Entonces, ellas mismas pidieron ser finiquitadas y, efectivamente, la empresa finiquitó a todas quienes así lo solicitaron.

Cuando nos sentamos a conversar con el diputado Espinoza le explicamos la situación y lo invitamos a una reunión a la comuna de Osorno. ¿Y qué le dijeron las colegas en Osorno? Señor diputado, no se meta en el bolsillo de nosotras, porque queremos descansar en el verano; queremos tener plata para comprar lo que necesitamos, mejorar nuestras viviendas y descansar. Por años no sabemos lo que son vacaciones.

OSSES REYES, Ana, Presidenta de UMAFECH

Manipuladoras de Alimentos, condiciones laborales – Sindicatos de trabajadores – Acuerdos – Prácticas Antisindicales - Remuneraciones Impagas - Proceso Licitatorio – Presiones Políticas – Programa de Alimentación Escolar, PAE – Beneficios trabajadores – Contratación de Familiares – Raciones – Fiscalizaciones Junaeb

La señora Ana Osses Reyes, Presidenta de UMAFECH, señaló que no saben por qué hemos visto desfilar en esta mesa a todas las autoridades y a los representantes de las empresas, para exponer y defender sus intereses. Además, las empresas no han respondido con la verdad cuando se les han formulado consultas sobre el trato que le otorgan a las manipuladoras de alimentos y, como dijo Angélica Asencio, las manipuladoras no somos las investigadas.

Si bien es cierto que el señor José Miguel Serrano está cuestionado, quiero recalcar que con él logramos un avance sustancial en materia de remuneración. Con el señor Sebastián Acevedo hemos firmado dos acuerdos con las federaciones unidas y a uno de ellos ya se le dio cumplimiento en la licitación pasada. Incluso, en 2004, empezamos a trabajar en un proyecto de ley contra las prácticas antisindicales de las empresas. En aquellos tiempos, existían alrededor de cuatro sindicatos en el país y empezamos a sufrir los efectos de las prácticas antisindicales de las empresas: a los dirigentes no nos contrataban. Por ello, presenté un recurso en los tribunales de justicia de Concepción, la cual constituye la primera constancia de las prácticas antisindicales contra las manipuladoras de alimentos. En esa época, me encontré con el diputado Manuel Monsalve y empezamos a trabajar en un proyecto de ley. Gracias a la aprobación de dicho proyecto de ley, ganamos un beneficio que hoy está vigente, a saber, que nos cancelaran enero y febrero. Finalmente, conseguimos que se aprobara esa ley que hoy sigue vigente y que significó un tremendo logro para las manipuladoras de alimentos. Eso lo logramos nosotras gracias a la nueva normativa legal, a las empresas les cuesta un poco más despedir a una manipuladora.”

El acuerdo que se firmó el año pasado se cumplió. Para aquella licitación se acordó otorgar un bono que nos permitiera recibir un sueldo líquido mensual de 300.000 pesos y casi el tercio ofertó esa remuneración. Creo que solo dos empresas no respetaron el acuerdo de protocolo con la Junaeb. “Incluso, en la licitación que se aproxima, se entregará otro beneficio para las manipuladoras, gracias a un acuerdo que firmamos. Dicho acuerdo contempla que las empresas no podrán dejar sin trabajo a las manipuladoras con fuero maternal”.

Hay muchas empresas que licitaron en el gobierno anterior, sin ningún respaldo económico. Por ejemplo, se suscitó un problema con la empresa Ibasa y aún no se le ha dado una respuesta a las manipuladoras que trabajaron dos años para dicha empresa y quedaron con remuneraciones impagas. Nadie les pagó. La Junaeb se hizo responsable de un sueldo, pero no les pagó; lo mismo ocurrió con la empresa Sercomaule, que también abandonó el programa y las manipuladoras afectadas aún no han obtenido respuesta a sus demandas.

¿Quién defiende a las manipuladoras que están hacinadas en los establecimientos? Debemos preparar las raciones en un espacio reducido, andamos topándonos; incluso, algunas deben salir para que las otras puedan acomodar las bandejas. Es estresante trabajar en esas condiciones. Planteo esta situación porque me interesa que sea parte de la labor y del estudio de esta comisión, además de la investigación que están realizando respecto de las empresas. Debemos ser realistas y decir que siempre han existido presiones políticas, porque hay un manejo político.

Como es sabido, solo las empresas de Nutre Chile licitaban; no había otra

empresa en el programa. Sin embargo, desde que empezaron a participar empresas que no están en la asociación, ha ido cambiando la situación y se han presentado distintas demandas. Es decir, la empresa que no adjudica, demanda. Claramente, hay cosas raras. No veo bajo el agua, pero hay cosas que uno se pregunta, por ejemplo, ¿por qué hay tanta demanda? ¿Por qué si la licitación está acá se le ponen trabas?

También me doy cuenta de que, a veces, hay arreglos políticos. Hoy, por ejemplo, en mi tierra, llegó una empresa que no era conocida en el programa y cuando me invitaron a una mesa de trabajo con Nutre Chile, pregunte por qué están todos ustedes y no está mi empresa si yo también soy manipuladora de alimentos. Me dijeron: “No, es que es el empresario tanto”. Entonces, me pareció raro. Si ese empresario está dando trabajo a muchas manipuladoras en este país, ¿por qué no podía estar en una asociación? ¿Por qué lo discriminaban?

Muchas veces, los términos de licitación de algunas empresas son pésimos, todo por sacar adelante un programa. O sea, en vez de entregar carne, entregan grasa.”

Cuando el año pasado -tengo que decirlo acá- estaba representando a la Femai y Nutriplus, se finiquitó a 400 manipuladoras en el mes de diciembre, siendo que su contrato terminaba el 28 de febrero. Dijeron: “Es que las manipuladoras querían eso”. Yo, como presidenta de esa federación, supe que no era así. Fue una presión que se hizo.

Muchas veces hemos pedido reunirnos con la ministra. Ella misma, en la primera reunión que tuvimos acá, dijo: “Quiero hablar con las manipuladoras de alimentos, con las dirigentes para saber por qué se bota la comida”. La comida se bota no porque esté mal preparada, sino porque no hay una preocupación de los sostenedores para darla como corresponde. La comida no se bota porque las manipuladoras la preparan mal, sino porque se le quitó la sal, y sabemos que cuando se le quita la sal a la comida queda muy desagradable, pero es saludable. Ese es el tema.

Respecto del bono manipulador, que también se discuta, en el gobierno que sea, que no lo saquen de las bases de licitaciones; si no lo vamos a perder.

Por otro lado, la gratificación es un tema para las manipuladoras de alimentos. Las manipuladoras tenemos tres modalidades de gratificación, aunque siempre el empresario va a elegir la que más le acomode. Nosotras somos trabajadoras que entregamos un servicio diario, pero cada día nos ponen más dificultades, por eso queremos que legislen al respecto.

Respecto de lo que preguntó el diputado Gahona, si hay algunas relaciones de dirigentes sindicales con candidatos, creo que siempre habrá relaciones porque somos seres humanos y siempre vamos a estar relacionados. Por ejemplo, yo me relaciono con todos. Me cae muy bien la diputada Sepúlveda, que recién estoy conociendo, porque está a favor de las manipuladoras, y eso facilita una relación y seguramente vamos a empezar a trabajar algún proyecto de ley. Creo que siempre existen las relaciones con los parlamentarios para conseguir las leyes.

Respecto de la pregunta del diputado Gahona sobre la entrega de alimentación, nosotros entregamos lo que dice la minuta, pero muchas veces para entregar la cantidad –usted dice que se adultera un poco la información del Programa de Alimentación Escolar, PAE- las manipuladoras debemos salir a buscar los niños, porque los sostenedores piden la alimentación, lucran con el letrado que dice “alimentación gratuita”, pero al final las manipuladoras somos las que tenemos que hacer algo para entregar esa alimentación dentro del colegio, porque de lo contrario debemos bajar una manipuladora, porque disminuyen las raciones.

El diputado señor Arriagada preguntó si existen relaciones con los directivos de las escuelas; si alguna vez ha hecho alguna denuncia concreta de un caso que conozca respecto de lo que está afirmando; si existe un cruce entre el registro de asistencia de los alumnos al establecimiento y la cantidad de colaciones que se entregan, porque si hay 300 niños asistiendo a clases, se debe entregar esta cantidad y no pueden aparecer 500 colaciones.

La señora Ana Osses Reyes, Presidenta de UMAFECH, en relación con el tema de la contratación de familiares, creo que existen muchos casos, pero no puedo dar fe de ello.

Sobre el encargado del PAE, éste cumple una función en los colegios, pero unos la realizan y otros no. El que cumple su función vigila que los niños se sirvan la comida y en ese colegio sí se van a dar las raciones, porque hay un encargado eficiente, pero con el tiempo también hemos visto que hay encargados que lucran y que meten en su enredo a las manipuladoras. Por ejemplo, marcan en el PAE 400 raciones, pero se dan 200, y el resto para el otro lado. De todo tenemos en este grupo de 40.000 manipuladoras. Existen esas cosas, no puedo decir quiénes”.

En las mesas de diálogo lo hemos conversado con cada director que hemos trabajado, y llevo 15 años en esta labor. Siempre hablamos de que el encargado del PAE debe ser una persona que no esté involucrada con el colegio, sino que se preocupe solo de esa labor, porque siempre es un profesor o un inspector al que dejan de encargado, pero como deben cumplir otra misión no están enteramente concentrados en el PAE. Hoy las manipuladoras estamos obligadas a preguntar o a

que alguien nos informe todos los días la cantidad de niños que hay en las salas para que preparemos las colaciones.

Este año es la primera vez que la Contraloría ha fiscalizado el trabajo de la Junaeb.

ALBORNOZ, Marta, Presidenta de la Federación Nacional de Manipuladoras de Alimentos (Fenama)

Programa de Alimentación Escolar (PAE) Manipuladoras, condiciones laborales – Fenama- Licitación pública, irregularidades . - Carlos Tudela Aroca, asesor– Sercomaule . – Programa Contacto, denuncias - Ministerio de Hacienda– Prácticas Antisindicales – Código del Trabajo – Modelo de Licitación– Fuero Maternal. – Bases de Licitación. – Certificación de Alimentación – Raciones – Contratación fantasma – Encargados del PAE – José Miguel Serrano, ex Director de Junaeb – Junaeb, Protocolo de Acuerdo – Ibase – Proceso de entrega de alimentación- Fiscalización del Programa de Alimentación Escolar – Trato Directo . – Sindicatos . - Federaciones.

La señora Marta Alborno, Presidenta de la Federación Nacional de Manipuladoras de Alimentos (Fenama), señaló que las anomalías no están acotadas tan solo entre 2014 y 2015; hay problemas antes y hay problemas hoy. Consideramos que no solo se deben perseguir las responsabilidades de los que fueron funcionarios públicos sino también se debe perseguir a los que recibieron beneficios producto de las licitaciones y que después pagaron a determinados personajes, tal como se denunció.

No todo lo que ha hecho Junaeb es correcto. El Consejo de Defensa del Estado no ha denunciado al principal responsable conocido. La Dirección del Trabajo no ha hecho cumplir la ley ni los contratos de trabajo, en consecuencia que debió hacerlo. Las fiscalizaciones solicitadas no se han hecho, y tampoco Junaeb, ni Contraloría o el Parlamento han llegado al fondo.

El programa Contacto denunció que el dueño de SercoMaule pagaba cerca de 30 millones mensuales al señor Tudela por el otorgamiento de un contrato por Junaeb, quien justifica el término del contrato, porque dice que los llamaron por teléfono para decirles que la empresa estaba en insolvencia. Centenares de manipuladoras son afectadas y todavía no reciben sus derechos económicos, no se les pagan sueldos adeudados ni indemnizaciones adeudadas. Los seguros no pudieron ser cobrados. Esto debe esclarecerse y no puede volver a pasar. Alguien debe ser sancionado.

Junaeb aún no termina de cumplir convenios colectivos firmados con las manipuladoras de alimentos; al menos, no han cumplido con Fenama en el pago de la gratificación garantizada mensual, prometida el 2014; tampoco ha cumplido el segundo acuerdo colectivo firmado en mayo de 2015, sobre el mismo asunto de gratificaciones.

Junaeb tampoco cumplió con el punto dos del convenio colectivo, aunque le envió un oficio a la Cámara de Diputados diciendo que sí cumplió y que nada adeudaba. Dicha afirmación no es verídica, Junaeb todavía no nos cumple, aunque el propio ministro de Hacienda, durante la discusión de la Ley de Presupuestos del año pasado, señaló que se resolvería

En Junaeb hay otros problemas. Existen prácticas antisindicales en contra de nuestra organización; existe discriminación antisindical; no hay personal suficiente para administrar todos los programas que tiene. Las manipuladoras tampoco pueden seguir con la inestabilidad laboral actual, que cada tres años no saben qué va a pasar con ellas, aunque sean las mejores trabajadoras, ya que su empleo depende de la nueva empresa que sea elegida por Junaeb.

Consideramos que llegó la hora de que todas las manipuladoras vuelvan a la planta de Junaeb, como acontecía hasta los años 80. A las manipuladoras hay que darles estabilidad y una remuneración acorde a la inmensa responsabilidad que la sociedad nos ha impuesto.

El sistema de licitación actual no cumple con las normas del Código del Trabajo, ya que si bien las trabajadoras ven escriturado sus contratos por empresas elegidas por la Junaeb, las manipuladoras prestan servicios bajo subordinación y dependencia de la Junaeb; por lo tanto, quien las controla es la Junaeb, quien ordena es la Junaeb, quien fija lo que se cocina es la Junaeb, etcétera.”

Las madres y las manipuladoras con fuero somos discriminadas al término de las licitaciones. No nos contratan y debemos renunciar al fuero maternal, produciéndose, producto de los vacíos de las bases y la falta de normas legales adecuadas, injusticias con miles de nuestras compañeras.

Por otro lado, ni el Estado ni nadie se ha ocupado hasta ahora del daño previsional de las manipuladoras. Hay trabajadoras que han trabajado toda la vida para la Junaeb y tiene lagunas previsionales de 60, 70 u 80 meses, lo que repercutirá gravemente en sus jubilaciones.

Nuestras remuneraciones no se reajustan anualmente por el IPC, como se hace con el precio de las raciones, que se reajusta cada tres meses. Esto significa que el bono manipuladora y los demás bonos se congelan por tres o cuatro años. Todo eso ocurre porque las bases de licitación no lo exigen.

El diputado señor Espinoza solicitó que se profundizara sobre la afirmación de que las irregularidades no solo se enmarcan en el periodo que esta

comisión está investigando, sino que vienen desde mucho antes y que siguen ocurriendo.

La señora Marta Albornoz, Presidenta de la Federación Nacional de Manipuladoras de Alimentos (Fenama), respondió que cuando afirmamos que hubo irregularidades antes y ahora, nos referimos a que antes de que se masificara –por decirlo así- la constitución de sindicatos y federaciones, se hacían estos tratos directos sin mayor respeto por el trabajo de nuestras compañeras. Había un atropello franco y literal. Cuando decimos que siguen hasta de hoy, pongo como ejemplo la región en la que vivo. En la Séptima Región se produjo un trato directo cuando Junaeb quita el contrato a la empresa que había adjudicado, documento que está en la Ley de Compras Públicas. Luego, pasado un tiempo, el director Nacional desmiente esta situación diciendo que fue un error de un tercero y no de Junaeb, cuando el documento lo emite Junaeb.

El diputado señor Espinoza señaló que en relación con la cantidad de años de vida laboral, con ser trabajadoras del Estado, les quiero decir que a nosotros también nos gustaría que se terminara con la externalización de este tipo de servicio. Preguntó cuáles son los elementos que nuestras invitadas consideran fundamentales para mejorar la situación, no solamente alimentaria, que ustedes señalan como deficiente en muchos aspectos, sino también las expectativas laborales en las próximas licitaciones, en caso de continuar este sistema, que mucho quisiéramos cambiar, pero es el que está vigente y que se modifica cada dos años.

El diputado señor Gahona preguntó acerca de las fiscalizaciones de Junaeb. Concretamente respecto de situaciones relacionadas con la efectiva fiscalización de los equipos de la Junaeb para el programa de alimentación escolar. Quiere saber si esas fiscalizaciones son concretas y si se realizan, si cerrado el mes o la semana, hay una especie de devolución de mercadería o de distribución de la mercadería sobrante hacia la empresa o entre los funcionarios de los colegios.

Preguntó además si las dirigentes han sido testigos o si saben de contrataciones fantasmas, sobre todo en períodos electorales en que se contratan a manipuladoras, que finalmente son brigadistas de candidatos a concejales o a parlamentarios. Respecto del desempeño de los encargados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de los colegios, quiero saber si estas personas hacen su trabajo como corresponde o llegan a arreglos con los supervisores de las empresas. Hay otro tema que me interesa, y es el de las vinculaciones de los sindicatos con las empresas. Quiero saber si ustedes como dirigentes, en general, han sido testigos de ese tipo de prácticas en el Programa de Alimentación Escolar de la Junaeb.

La señora Marta Albornoz respondió que respecto de lo que decía el diputado Fidel Espinoza, sobre volver al Estado, le comento que cuando se constituye esta federación se hace bajo el espíritu de que las manipuladoras vuelvan a ser parte del Estado y bajo las mismas condiciones de trabajo que se han ganado hasta el minuto. En cuanto a la diferencia entre la alimentación y las condiciones laborales, es

algo que se ha ido suscitando a través de las bases de licitación. Lo ha fomentado Junaeb, porque son ellos los que hacen las bases y plantean esta situación. Uno de los puntos que nos unió a las distintas federaciones fue establecer una remuneración única para todas manipuladoras en el país y no sueldos y bonos distintos, puesto que a igual trabajo debiera haber igual sueldo.

Las fiscalizaciones de Junaeb, con suerte, son una vez al año. Las realizan a través de algún supervisor de Junaeb o contratando a una entidad llamada Hasac. Certificación de alimentación que no se da. Sí, eso se hace bajo presión en contra de las manipuladoras. Les dicen que si no se arregla la situación con el encargado de alimentos para certificar todas las raciones, su trabajo está en peligro. Devolución de productos. Sí, se hace bajo las mismas condiciones. Se le exige a las manipuladoras hacer una disminución de los elementos que se necesitan para preparar los alimentos y de esta forma algunas empresas tienen devolución de productos y pueden cobrar dos veces por un mismo producto.

Respecto de las manipuladoras que terminan siendo brigadistas, debo decir que también se da. Lo hacen señalando que las empresas hacen el sacrificio de pagarnos los meses de enero y febrero, cuando todo eso lo paga el Estado. Entonces, como ellos nos pagan el sueldo exigen que desempeñemos alguna labor bajo la subordinación de la empresa o de quien estimen conveniente. También se da la contratación fantasma bajo la misma situación. El profesor encargado del Programa de Alimentación Escolar (PAE) viene siendo nuestro supervisor diario. Él debiera verificar y certificar que llegue toda la alimentación contratada por Junaeb. Respecto de la vinculación de los sindicatos con las empresas o partidos políticos, lamentablemente, debo decir que sí se da. Los sindicatos que no ceden a ese tipo de situaciones son castigados, vilipendiados y ofendidos por distintas vías de comunicación.

El diputado señor Bernardo Berger consultó si las dirigentas podrían resumir brevemente el rol que jugó el exdirector, don José Miguel Serrano, a quien -me imagino- que conocieron, en el proceso de negociación que terminó con el acuerdo que firmó el gobierno y que buscaba mejorar las condiciones laborales de las manipuladoras en las licitaciones de los programas de alimentación. Que señalen cómo ha sido la relación entre las manipuladoras y la Junaeb, sobre todo cuando se ven afectadas por los conflictos laborales con las empresas proveedoras.

La señora Marta Albornoz respondió que respecto de don José Miguel Serrano y los protocolos de acuerdo, lo conocimos y conversamos bastante con él. La disponibilidad de don José Miguel Serrano al principio de las conversaciones era bastante dura. Al poco tiempo, cuando se dio cuenta de que esta discusión era en serio, que éramos dueñas de casa que buscábamos mejores condiciones laborales, las conversaciones se tornan más serias. Sobre las manipuladoras de Junaeb en defensa de las trabajadoras, debo decirle que eso es completamente nulo, ya que la Junaeb es la primera detractora que enfrentamos cuando las empresas con tratos directos quiebran, como en los casos de Ibasa o Sercomaule.

Respecto de las manipuladoras de Junaeb y el proceso de entrega de alimentación, insisto en que el programa de alimentación se lleva a cabo todos los días y se realiza en condiciones de excelencia solo y exclusivamente gracias a las manipuladoras de alimentos, que son de primer nivel y de calidad.

MUÑOZ GONZÁLEZ, Alejandra, Presidenta de la Federación Central Manipuladoras del Programa de Alimentación Escolar (Fecemap)

Programa de Alimentación Escolar (PAE) – Manipuladoras, condiciones laborales – Fecemap – Ley No. 20.238 . – Modelo de Licitación – Modelo Matemático – Junaeb, Protocolo de Acuerdo – Bonos. – Prácticas Antisindicales. – Fuero Maternal. – Sercomaule. – Ibasa. – Trato Directo . – Bases de Licitación. - Contraloría General de la República, fiscalización. - José Miguel Serrano, ex Director de Junaeb. - Encargados del PAE - Proceso de entrega de alimentación. - Fiscalización del Programa de Alimentación Escolar. – Convenios Colectivos.

La señora Alejandra Muñoz González, Presidenta de la Federación Central Manipuladoras del Programa de Alimentación Escolar (Fecemap) recordó que cuando se promulgó la ley N° 20.238, uno de sus principales objetivos era incorporar como exigencia para los oferentes la obligación de una asignación permanente, que se denominó bono manipulador PAE, que en ese entonces equivalía al 30 por ciento del sueldo mínimo establecido a la fecha. Otro de los grandes temas que tiene la promulgación de esa ley tenía que ver con el criterio de evaluación técnica, en donde se daría prioridad al oferente que ofreciera las mejores remuneraciones y bonificaciones a las manipuladoras tres veces al año. Las empresas no ofrecen un monto mayor para ver nuestras mejoras remuneracionales, sino, simplemente, porque este modelo matemático premia que se consideren bonos más altos para nuestras remuneraciones.

Tenemos licitaciones en las que una cruza la calle y nos damos cuenta que estamos hablando de casi un 90 y tantos por ciento de diferencia en el sueldo. Lo más importante, es que en ese protocolo de acuerdo con Junaeb se consideraba, como criterio de evaluación, el pago de la gratificación garantizada, que nunca sucedió en ninguna de las licitaciones.

En el 2015, tuvimos que firmar una primera acta de acuerdo con la actual administración de la Junaeb, en donde se aseguraba la continuidad de las manipuladoras del PAE, PAF, en los términos que establece la ley y que lo permita. Es ahí donde se nos presenta la misma situación que comentaba nuestra compañera, en cuanto a que un gran número de trabajadoras con fuero maternal y dirigentas

sindicales fueron dejadas fuera de la licitación. Vuelvo a mencionar el caso de las trabajadoras de Sercomaule y de Ibase, que aún, después de un año de que la empresa se fue, están en juicio esperando el pago de sus indemnizaciones, cotizaciones y remuneraciones.

Pasamos de un trato directo, en donde tenemos un grupo de trabajadoras muy importantes que terminan ganando un sueldo, pero después llega la licitación, con otro presupuesto, que es el real, y baja considerablemente su remuneración. Por lo tanto, repito, creemos que los tratos directos no debieran estar dentro del sistema.

Quiero solicitar la intervención de los diputados y, si fuese necesario, legislar al respecto, a fin de que se asegure el bono manipulador PAE con un mínimo de un 30 por ciento sobre el sueldo mínimo mensual líquido a la fecha. Además, que se regulen las condiciones de infraestructura en los establecimientos educacionales para que la entrega del servicio de alimentación, a través de un financiamiento a nivel nacional para las mejoras de estos establecimientos. La Contraloría General de la República detectó que una falencia con las resoluciones sanitarias, con el mal equipamiento de las cocinas, etcétera. Este tema está más que visto, más que declarado, y se debiera considerar. No puede pesar lo mismo la evaluación técnica que la evaluación nutricional.

Queremos que se realice un estudio acabado de cómo se evalúan las enfermedades profesionales no reconocidas.

En respuesta de la pregunta que formuló el diputado Berger sobre la relación que teníamos las federaciones con el antiguo director nacional de la Junaeb, si bien es cierto que manteníamos una relación bastante fluida con el antiguo director nacional, en un principio había un hermetismo más o menos interesante en la institución, pero gracias al fortalecimiento que mostramos como federaciones y a la unión que provocamos pudimos llegar a ciertos acuerdos. Tenemos que agradecer que él fue un interlocutor bastante voluntarioso, porque llevó y trajo todas nuestras demandas y exigencias, lo que permitió que firmáramos un protocolo de acuerdo.

El diputado señor Gahona consultó respecto de situaciones relacionadas con la efectiva fiscalización de los equipos de la Junaeb para el programa de alimentación escolar; si esas fiscalizaciones son concretas y si se realizan, y si cerrado el mes o la semana, hay una especie de devolución de mercadería o de distribución de la mercadería sobrante hacia la empresa o entre los funcionarios de los colegios.

Desea saber si las dirigentes han sido testigos o si saben de contrataciones fantasmas, sobre todo en períodos electorales: contratan a manipuladoras, que finalmente son brigadistas de candidatos a concejales o a parlamentarios. Respecto del desempeño de los encargados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de los colegios, quiero saber si estas personas hacen su trabajo como corresponde o llegan a arreglos con los supervisores de las empresas.

La señora Alejandra Muñoz González, Presidenta de la Federación Central Manipuladoras del Programa de Alimentación Escolar (Fecemap), en relación con las preguntas que formuló el diputado señor Gahona, que también las hizo ayer, tengo que decir que me parecieron bastante extrañas, porque el Contralor General de la República expuso aquí, y en sus supervisiones y fiscalizaciones detectó anomalías de infraestructura, de alimentos que no se daban y de asignación de raciones excesivas. Tenemos establecimientos con un número bastante importante, con raciones que no se entregan; con raciones que a veces no se devuelven necesariamente al proveedor, pero sí se arrojan a la basura, y eso también lo detectó la Contraloría.

Respecto de las manipuladoras fantasma y la vuelta de los productos, esos casos han sido denunciados, y no solo hoy, sino desde que partió el programa de alimentación, y muchas cosas más que resultan insólito mencionarlas. El encargado PAE, lamentablemente, tiene cero capacitación para el programa de alimentación escolar. Ese profesor PAE está pagando unas horas que tiene que entregar, que no pudo cumplir, que le sobraron, y ahí lo pusieron a él, con cero capacitación.

El diputado señor Monsalve señaló que se ha hecho referencia a los convenios colectivos y cómo se expresan en las bases de la licitación, que no se han cumplido y que esto ha impactado en el pago de las gratificaciones. Al respecto, pidió que profundizaran respecto del cuestionamiento que hay sobre la ejecución del bono de producción.

El diputado señor Berger consultó sobre la relación entre las manipuladoras y la Junaeb, sobre todo cuando ustedes se ven afectadas por los conflictos laborales con las empresas proveedoras.

La señora Alejandra Muñoz respondió que sobre los convenios colectivos y los acuerdos referentes a la gratificación, una de nuestras grandes añoranzas era recibir la gratificación garantizada, lo que permitiría aumentar nuestras remuneraciones en una cuantía considerable. Pero no se consiguió, porque de alguna manera se entiende que nosotros tenemos que trabajar por sobre lo que establece el Código del Trabajo. En compensación, se creó el bono manipulador PAE, que, reitero, correspondía al 30 por ciento del sueldo mínimo mensual en esa fecha. Se crearon diferentes alternativas, diferentes ponderaciones. En definitiva, nunca ha llegado a nuestro bolsillo la gratificación garantizada.

La relación que Fecemap, en conjunto con otras federaciones, ha tenido con la institución no ha sido la mejor. Tampoco ha sido la peor, porque se han detectado ciertas falencias y se han tratado de resguardar los documentos que nosotros presentamos, pero tenemos las puertas cerradas. Nos reunimos periódicamente con la dirección nacional, planteamos nuestra problemática y logramos ciertas soluciones, aunque no todas las que quisiéramos, pero tenemos alguna relación fluida y podemos sentarnos para expresar nuestras inquietudes.

SALAS, Guadalupe, Presidenta de Femach

Programa de Alimentación Escolar (PAE) . – Manipuladoras, condiciones laborales . – Junaeb . – Sindicatos . – Federaciones . – Fiscalización del Programa de Alimentación Escolar . -

La señora Guadalupe Salas, Presidenta de Femach, reconoció que desde hace nueve años a la fecha, esta es la única vez que hemos visto avances reales en beneficio de las trabajadoras. Durante este año y el pasado, hemos sido escuchadas por las autoridades de Junaeb; además, se han visto avances verdaderos para las trabajadoras.

En febrero de 2015, nosotras sacábamos a pago 168.000 pesos; ese era nuestro sueldo. Pero dese 2015 a la fecha, estamos ganando entre 300.000 pesos y 340.000 pesos, dependiendo de las negociaciones que haya hecho cada sindicato. De allí que sería muy mal agradecida si viniera a hablar en contra de las instituciones que nos abrieron las puertas y nos escucharon.

Lo que tendrían que regular, y es lo que les pediría que investigaran, es que la alimentación no se haga tan masiva, porque no está llegando como corresponde a los niños, y se está botando.

Sobre el problema interno que tenga la Junaeb con las empresas y con la comisión no me voy a referir, porque no es asunto mío. Nuestro tema tiene que ver con las trabajadoras, con los avances que hemos tenido.

El diputado señor Berger señaló que es el Estado a través de la Junaeb el que tiene que cumplir con la tarea de fiscalización, si se hace bien, si se está cumpliendo con las raciones, en su momento, en su oportunidad, en su calidad y en su cantidad.

Respecto de la fiscalización el gran problema que hay en estos momentos, que se fiscaliza a la manipuladora, pero no se hace un seguimiento al colegio o a los encargados. Hay distintos problemas, como que mienten, engañan y se supone que el encargado del PAE es la persona de confianza que Junaeb dejó a cargo o que el colegio nombró, pero él no está cumpliendo el rol. Mienten con la cifra de cuánta alimentación está saliendo, cuando la gran cantidad se va a la basura. Nosotros hemos hecho el ejercicio de ver cuántos kilos de comida se preparan y cuántos vienen de vuelta. Yo les digo que gran cantidad viene de vuelta. Lo que tienen que hacer las entidades es buscar que se fiscalice a los colegios y a los jardines, que se revise si esa alimentación se le va a entregar al niño, porque si no, se está botando plata a la basura y es plata de todos y son grandes cantidades de dinero.

ROBLEDO, Ingrid, Presidenta de Fedema.

Programa de Alimentación Escolar (PAE) . – Manipuladoras, condiciones laborales . – Junaeb . – Sindicatos . – Federaciones . – Bonos . – Bases de Licitación . – Bono PAE . – Fuero Maternal . – Enfermedades Laborales . – Unidades Territoriales . – Modelo de Licitación . – Quinta Región . – Infraestructura . – Reglamentación Sanitaria . -

La señora Ingrid Robledo, Presidenta de Fedema, relató que el contrato indefinido fue un logro que se materializó cuando todavía no nos constituíamos como federación, sino que éramos un sindicato. Con ello, se logró garantizar los sueldos de diciembre, enero y febrero, antes estábamos pendientes de si las empresas nos contratarían de nuevo en marzo. La firma del protocolo de acuerdo nos permitió incrementar los sueldos de las manipuladoras en 30 por ciento, así como el otorgamiento de 67.500 pesos adicionales. Si bien también tuvimos bonos de fiestas patrias y de navidad.

Estamos trabajando para lograr que a igual trabajo, igual paga, sin importar si los sindicatos respectivos están o no federados. Para nosotras es super importante que en las bases de licitación podamos acortar las brechas en esos bonos y en muchas instancias más, acerca de las cuales se está discutiendo en las mesas de trabajo con la Junaeb. Queremos que muchos de los acuerdos que hemos adoptado se puedan trabajar para elaborar una ley, sobre todo en relación con el bono PAE de las manipuladoras.

El 30 de junio seguimos igual, firmando protocolos. De allí que este acuerdo fue relevante para nosotras, porque se instala en las bases de licitación algo muy importante. Teníamos una deuda pendiente con las trabajadoras con fueros maternos, por eso fue tan importante ese acuerdo, porque logramos que se incluyera la protección de la madre y del hijo, como en todos los trabajos.

Otro tema que me preocupa dice relación con las enfermedades laborales o profesionales que nos afectan. En este momento no se reconocen nuestras enfermedades. Hicimos un catastro de todas las enfermedades laborales que existen, y no tenemos cómo proteger a las manipuladoras de todo Chile de las enfermedades profesionales que las aquejan.

Otra cosa que nos preocupa, en este momento estoy hablando como representante de la Quinta Región, dice relación con un nuevo modelo de la alimentación escolar, porque al aplicarse, no hay garantías de que nosotras podamos seguir teniendo todo lo que se ha conseguido hasta ahora. En muchos lugares se han acortado, inclusive las UT (Unidades Territoriales), en desmedro de los sindicatos que quedan en UT disminuidas, lo que para nosotras, como sindicatos, ha sido bastante problemático.

Otro punto que es muy importante para nosotras es que creemos que en la Junaeb debe existir una base de datos para ver a las empresas que siguen incurriendo en faltas.

Creemos que la infraestructura debe ser mejorada para que nosotras podamos trabajar sin sufrir condiciones de hacinamiento y, además, podamos cumplir con la reglamentación sanitaria que hoy no se cumple.

Queremos que se vea el tema de las lagunas previsionales que afectará a nuestras jubilaciones. Aunque es cierto que trabajamos con contrato, tenemos muchas lagunas en nuestras cotizaciones, especialmente en los meses de enero y febrero, lo que va en desmedro de obtener jubilaciones dignas.

El diputado señor Berger consultó si se hizo un proceso de mejoramiento remuneracional de las manipuladoras con el exdirector, señor José Miguel Serrano. En la instancia se llegó a algunos acuerdos, se firmó, incluso, un protocolo, que le gustaría saber si se ha cumplido.

El diputado señor Alvarado consultó si existen normas referidas a las condiciones que deben reunir las instalaciones de los recintos donde trabajan, metros cuadrados, espacio, distancia, como cualquier institución donde uno trabaja, etc.

La señora Ingrid Robledo, Presidenta de Fedema, respondió que se referirá al protocolo de acuerdo que se firmó. Ese fue el protocolo de los 67.500 pesos. Con posterioridad tuvimos que hacer otro protocolo de acuerdo para garantizar el pago de los meses de enero y febrero. Debo mencionar que tuvimos un problema con la gente que salió con fuero maternal y todo lo demás, porque muchas empresas no reconocieron el tema de los 67.500 pesos y quisieron finiquitar a sus trabajadoras.

Sobre el tema de infraestructura, no tenemos muchas cocinas y las que hay ni siquiera tienen resolución sanitaria. Para nosotras es muy importante que primero contemos con la resolución sanitaria, puesto que no tenemos infraestructura. Queremos que la gente de educación se ponga las pilas con los niños y los acompañen al comedor. A lo mejor, el tema no es que se bote a la basura; el hecho que se bote la comida a la basura.

CORTEZ, María Angélica, Presidenta del Sindicato Interempresas de Manipuladoras de Alimentos de la Quinta Región

Programa de Alimentación Escolar (PAE) . – Manipuladoras, condiciones laborales . – Junaeb . – Sindicatos . – Federaciones . – Fiscalización del Programa de Alimentación Escolar . – Sindicatos no Federados . – Bases de Licitación . – Proceso de Licitación . – Trato Directo . – Enfermedades Laborales . – Fuero Maternal . - José Miguel Serrano, ex Director de Junaeb . – Alicopsa . -

La señora María Angélica Cortez, Presidenta del Sindicato Interempresas de Manipuladoras de Alimentos de la Quinta Región, indicó que representamos a 5.000 manipuladoras de alimentos a nivel nacional que no están federadas, y que por diversos motivos la Junaeb no nos ha recibido ni nos ha abierto las puertas para escuchar nuestras demandas.

En la Quinta Región, hemos sido una de las más afectadas con las últimas licitaciones, debido a la gran brecha salarial que existe. Se ha provocado un gran desmedro, porque no se cumple con lo que la Junaeb ofreció: a igual trabajo, igual remuneración. Junaeb nos respondió que en la negociación colectiva deberíamos emparejar las diferencias, pero eso es imposible. Nosotras no podemos emparejar diferencias de bonos tan altos, puesto que hay una empresa que paga 13.000 pesos versus otra que paga 55.000 pesos.

Nuestro objetivo, como unión de sindicatos, es lograr que se cumpla la ley N° 20.787, la cual no se está cumpliendo y no se está cumpliendo lo acordado: el que oferte mayor sueldo sea el que se quede. Nosotras tenemos que acatar lo que la Junaeb nos impone, lo que nos parece bastante injusto. Queremos ser parte de las licitaciones; no queremos más licitaciones a puertas cerradas ni trato directo.

Señaló que un gran número de manipuladoras de alimentos hoy día está sufriendo con la tendinitis, el túnel carpiano, el lumbago, enfermedades que no son reconocidas y que son costeadas por la manipuladora.

Asimismo quiero hacer hincapié sobre una situación que está ocurriendo. Se trata de dar estabilidad o continuidad laboral a las manipuladoras con fuero. Nosotras no podemos pasar sobre la ley. Hay una ley que señala que la mujer debe proteger la lactancia de su hijo, y esa ley, en esta región, no se está cumpliendo.

Cuando nosotras, como sindicato, fuimos a hablar con don José Miguel Serrano, director de la Junaeb, a solicitarle, a exigirle solucionar el problema de los 67.500 pesos de las manipuladoras con fuero, su respuesta fue que me las arreglara yo sola, porque ellos no tenían cómo sacar plata para esas personas.

Respecto de los fueros maternos entre la Cuarta y Quinta Regiones es donde han quedado más manipuladoras desvinculadas. El sindicato logró conversar

con la empresa Alicopsa y ellos las contrataron, pero no por un convenio que haya llevado a cabo Hendaya, sino porque las manipuladoras necesitaban trabajar y el sindicato necesitaba ayudarlas como mujeres.

El diputado señor Alvarado reiteró su pregunta acerca de si existen normas técnicas respecto de la instalación de los recintos donde trabajan: metros cuadrados, espacio, distancia, como cualquier institución donde uno trabaja.

La señora María Angélica Cortez, Presidenta del Sindicato Interempresas de Manipuladoras de Alimentos de la Quinta Región, respondió que quiere hacer hincapié en las fiscalizaciones que hizo la Dirección del Trabajo a los distintos establecimientos a lo largo de todo Chile. Esto fue el año pasado, y creo que esa fiscalización no arrojó nada. Solo se multó a las empresas, pero los establecimientos mantienen su misma infraestructura, tienen a 10 o 12 manipuladoras con un solo baño, en espacios reducidos, y la tasa de accidentes ha aumentado.

ACEVEDO FERRER, Cristóbal, Director Nacional de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Programa de Alimentación Escolar (PAE). – Junaeb. – Sindicatos. – Federaciones . - Manipuladoras, condiciones laborales . – Licitaciones . – Bases de Licitación. – Junji . – Fundación Integra . – Bonos . – Gratificación Garantizada . – Salario Mínimo . – Fuero Maternal. – Trato Directo . – Certificación Biométrica . – Calidad de la Alimentación.- Capacitación. – Responsabilidad Solidaria. – Responsabilidad Subsidiaria.

El señor Cristóbal Acevedo Ferrer, Director Nacional de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, expresó que la política de la Junaeb ha sido de puertas abiertas y de mantener una relación de diálogo permanente. Hemos establecido hacerlo a través de las presidentas de las federaciones nacionales de manipuladoras, sin perjuicio de que a nivel regional, los directores regionales den cuenta y se relacionen directamente con aquellas dirigentes de sindicato que así lo requieren.

Cabe establecer que hablamos de trabajadoras que son un gran aporte al servicio de la Junaeb, pero que son dependientes de las empresas, por lo tanto, son estas las que deben tener claras sus responsabilidades laborales respecto de las manipuladoras y nosotros velar porque esas responsabilidades laborales se cumplan. Como Junaeb podemos contribuir a través de la herramienta que la ley nos da, que son las licitaciones.

Reconoció que no somos los diseñadores de política pública en materia de alimentación de Junji e Integra, sino que es un servicio de Junji e Integra. Por ende, cuando hablamos como Junaeb, hablamos respecto del servicio en las escuelas públicas o particulares subvencionadas.

En el año 2011 no se celebraban contratos indefinidos, y hubo modificaciones legales que así lo exigieron. El bono de inicio de año escolar se solicitaba en la oferta, pero no se evaluaba; ahora, en cambio, debe ir en la oferta. Lo mismo sucede con el bono de Fiestas Patrias, de Navidad y de incentivo para el programa de alimentación parvularia. El bono mensual de manipuladora de alimentos no se incluía en la licitación de 2011, pero a partir de 2014 se hace vía transferencia del Estado en dos tercios del país, y en un tercio del territorio se incluye en las bases de licitación. La modalidad de gratificación garantizada, se evalúa como puntaje ya que, por razones establecidas por la Contraloría, no se puede exigir la gratificación garantizada, sino solo se puede evaluar con un mayor puntaje.

Una de las situaciones que se evaluó en su minuto, dada la fuerte presión que existía de parte de las manipuladoras, fue volver a revisar la composición del modelo. Es decir, si este, de alguna manera, daba el ancho para cumplir con los requerimientos laborales que se exigían, porque el Estado, sobre todo en la situación económica actual, no está en condiciones de seguir transfiriendo directamente bonos a las manipuladoras.

Dentro de la Junaeb se creó una unidad que supervisa las condiciones remuneracionales de las manipuladoras. Decidimos aumentar la ponderación del factor laborar dentro de las bases de licitación. En 2006, la relación entre salario mínimo y el sueldo bruto anualizado arrojó que las manipuladoras estaban el 14 por ciento debajo del sueldo mínimo, porque como su contrato no era indefinido, solo se les contrataba por 10 meses. Al introducir el bono de 67.500 pesos, se produjo un incremento en relación con el salario mínimo, incluso, luego de que este último se reajustara, y la remuneración de las manipuladoras quedó el 31 por ciento más alto el bono desaparece el próximo año porque se introduce en todas las licitaciones, pasa a ser un bono imponible, es parte de la remuneración.

Otros cambios que se introdujeron en las licitaciones: se exige a las empresas certificado de cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales otorgado por la Dirección del Trabajo; una declaración jurada notarial mensual en la se indique el número total de las trabajadoras que prestaron servicios; una declaración jurada notarial que certifique que ha efectuado la provisión de fondos por concepto de indemnizaciones del personal; copia simple del libro de remuneraciones; copia simple del libro mayor de la cuenta contable de gratificaciones pagadas en el período y una supervisión permanente a las empresas. Eso se hace mensualmente, pero en el mes de marzo, además, se les exige la nómina del personal manipulador de alimentos que presta servicio al programa. Además, se introducen mayores elementos de capacitación; condiciones de seguridad y equipamiento en los se hacen enfoques importantes de supervisión.

El 30 de junio pasado, se firmaron compromisos con cinco federaciones que nos permitió iniciar un trabajo conjunto. Obligamos a las empresas a algo que parece natural pero que la ley no lo exige, contratar a las manipuladoras que tengan fuero maternal. Vamos a pedir la incorporación de una nueva boleta de fiel cumplimiento de contrato cuyo único fin es garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales de las manipuladoras. El acuerdo al que llegamos con las federaciones, en el que señalamos que cuando se tuviera que recurrir al trato directo, procedimiento que siempre efectuamos con estándar de licitación, la empresa estaría obligada a contratar en las mismas condiciones laborales a la nómina completa de la empresa saliente.

Se han producido denuncias por el bono de producción mensual. El espíritu de ese bono consiste en que cuando por algún motivo cambia el maestro de asignación mensual, es decir, la cantidad de alumnos que hay, les exigimos a las empresas que tenga una manipuladora por cada setenta alumnos. Cuando la cantidad de alumnos aumenta, por ejemplo, a setenta y cinco alumnos, la empresa respectiva no necesariamente tiene la capacidad de incorporar de inmediato a otra manipuladora. Entonces, establecimos que tenía un mes para contratar a una manipuladora, pero mientras tanto, como tiene sobrecargadas a las manipuladoras que ya están, debe pagar a estas un bono adicional.

A partir de la próxima licitación incluiremos, en forma gradual, la certificación biométrica. También existe la denominada ración nocturna, que se sirve a personas que cursan la educación media o básica en horario vespertino. Lo que haremos es establecer en la próxima licitación la entrega de colaciones frías, a fin de que las manipuladoras puedan dejar la ración preparada, lista para servir, pero en caso de que se requiera algún tipo de preparación adicional, deben tener un contrato especial para servir la ración nocturna.

Vamos a trabajar con los sostenedores de los establecimientos educacionales, con el objeto de que faciliten la calidad de la infraestructura de los comedores y el manejo de residuos.

En una resolución dictada por la Contraloría, a propósito de la toma de razón, descarta cualquier tipo de vicio, irregularidad o problema en el proceso licitatorio. Quiero dejar este documento emitido por la Contraloría a disposición de la comisión, porque despeja muchos elementos que han sido puestos sobre la mesa.

El diputado señor Gahona preguntó al Director de la Junaeb si está en condiciones de afirmar que todas las manipuladoras de Chile tienen una renta de 350.000 pesos, como se asegura en una de las láminas de su exposición, y que no existen diferencias entre unas empresas y otras.

Además, indicó que a la Junaeb le corresponde ser la empresa principal en la suscripción de los contratos, por lo que tiene responsabilidad subsidiaria y solidaria.

Quiere saber si el Director de la Junaeb está en condiciones de decir que han respondido solidariamente con todas las manipuladoras que han tenido dificultades en las situaciones de quiebra de las empresas o en el término de los contratos.

Por último, señaló que los sindicatos interempresas de la Quinta Región le manifestaron su preocupación por el hecho de que no han sido recibidos en la dirección nacional.

El señor Cristóbal Acevedo Ferrer, Director Nacional de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, respondió que efectivamente hay diferencias en las remuneraciones, tal como planteaba el Presidente, porque se está haciendo un esfuerzo; acá se licita el país de a un tercio. El único elemento normativo con que cuenta la institución es exigir el salario mínimo e incorporar otros elementos que lleven a la empresa a subir los salarios. Entonces, nosotros conversábamos con las dirigentas y decíamos cómo podemos reducir las diferencias y la única manera que teníamos era bajar los topes de arriba. El razonamiento que hicimos en conjunto fue decir sí, está bien, es mejor que haya más posibilidades de la manipuladora de tener mejores remuneraciones que reducirles esa posibilidad, si es que la empresa está en condiciones de sostenerla. Y eso lo que genera las diferencias.

Respecto de la responsabilidad, el director del Trabajo podrá ser mucho más preciso y fino en términos jurídicos, pero como director de servicio no puedo sostener cuál es exactamente la responsabilidad, si es solidaria o subsidiaria, por un motivo, porque esto está en manos del Consejo de Defensa del Estado que ha defendido los intereses fiscales. Sin embargo, la responsabilidad en materia de la ley de subcontratación de las entidades licitantes es una responsabilidad subsidiaria.

En cuanto a la relación con los sindicatos, más allá de reunirse con un sindicato o con otro, el punto es con quién se tiene una interacción permanente y eso se cumple con las federaciones a nivel nacional. No se trata de recibir a un sindicato en una ocasión, sino que establecer un diálogo permanente.

El diputado señor Monsalve señaló que la duda que cabe es si todas las manipuladoras de alimentos están recibiendo los mismos bonos, y de igual monto. No estoy pidiendo homologar, no es esa la consulta, sino si la voluntad del Estado es que exista un bono de 67.500 pesos, si todas las manipuladoras me pueden garantizar que lo están recibiendo.

El diputado señor Arriagada señaló que le interesa saber el promedio de edad de las personas que están vinculadas a este trabajo, los niveles de rotación de las mismas y los antecedentes de enfermedades laborales y el tope de peso que a las manipuladoras se les obliga a portar. Un tema importante es que los niños coman con calidad y eso tiene que ver con la manipulación, con la producción, con cómo se elaboran los alimentos, para lo cual se requiere capacitación.

El señor Cristóbal Acevedo respondió respecto de los bonos que la posibilidad de homologar se ve restringida, porque la única manera de homologar es achicando el techo, lo que limita la posibilidad a otras empresas de ofrecer más, si es que están en condiciones de hacerlo. En la actualidad reciben el bono de 67.500 pesos, más otros bonos. La única diferencia que queda, y que va a quedar de aquí a febrero, es que hay un tercio del país que recibe el bono vía transferencia por parte del Estado.

Respecto de lo que planteó el diputado Arriagada voy a recopilar esa información y la haremos llegar a la Comisión. Esta información es en relación al promedio de edad, a los niveles de rotación, a los antecedentes de enfermedades. Efectivamente, estamos haciendo un esfuerzo para aumentar la aceptabilidad de la comida. Por eso la alimentación no solo va a tener nutrientes determinados, sino que apuntará también a la preparación. Hoy le decimos a la empresa: estos son los nutrientes. Hágame una preparación y si yo le acepto esa preparación con profesionales de la gastronomía o con un chef, recién usted puede entregar esa preparación.

MELIS VALENCIA, Christian, Director Nacional del Trabajo

Programa de Alimentación Escolar (PAE) . – Manipuladoras, condiciones laborales . – Junaeb . – Fiscalización del Programa de Alimentación Escolar . – Código del Trabajo . – Dirección Nacional del Trabajo, fiscalización . – Programas Nacionales de Fiscalización . – Licitaciones . – Principio de Continuidad . - Responsabilidad Solidaria . – Responsabilidad Subsidiaria .

El señor Christian Melis Valencia, Director Nacional del Trabajo, informó que el 2015 se realizaron 527 fiscalizaciones a nivel nacional, todo esto en programas que normalmente son pedidos y concordados con las organizaciones sindicales. En el 35 por ciento de las fiscalizaciones se encontró infracción, lo que claramente es una tasa mayor que la media nacional en materia de infraccionalidad en materia de condiciones laborales, básicamente en materia de jornada y trabajo, jornada y descanso y en materia de prestaciones pecuniarias.

Agregó que dada la incidencia que tiene el tema y la recurrencia de denuncias del sector de manipuladoras, tomamos la decisión de incorporarlas en la planificación de programas nacionales de fiscalización que hacemos todos los años.

Tenemos varias solicitudes de pronunciamientos jurídicos sobre distintos tópicos. Se nos ha pedido interpretar los cambios de empleador, producto de licitaciones, donde la queja normal de las trabajadoras es que cada nueva licitación se parte de cero y no necesariamente en los tópicos que aparecen en las licitaciones, sino

en los beneficios pactados colectivamente porque estos no son parte de las licitaciones.

Estamos estudiando si se aplica el principio de continuidad. La ley laboral establece una idea central en nuestro Código del Trabajo que es que cuando hay una alteración, un cambio en el dominio en la tenencia de una empresa se aplica lo que se llama el principio de continuidad, esto es que los trabajadores siguen trabajando en las mismas condiciones que tenían anteriormente, cuando estaban con el empleador anterior. Lo que pasa es que nuestra dificultad para hacer esa aplicación tiene que ver con que normalmente hay o debiese haber finiquitos de por medio en esos cambios de licitación.

El diputado señor Espinoza inquirió sobre las herramientas que tiene la Dirección del Trabajo para cumplir con el rol que le corresponde y cuáles son desde el punto de vista infraccional los elementos más graves que se han detectado.

El señor Cristián Melis Valencia, Director Nacional del Trabajo, respondió que las infracciones más recurrentes dicen relación con la jornada de trabajo y descanso y, luego, distintas infracciones, pero que uno podría englobar en el rótulo 'condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Esos son los dos ámbitos infraccionales más incidentes que hemos detectado. Desde el punto de vista de la Dirección del Trabajo, básicamente nuestra posibilidad de actuación es la fiscalización y las sanciones. No tenemos otra herramienta distinta. Cuando hay reincidencia en la infraccionalidad podría clausurarse pero la clausura es una facultad que ocupamos muy poco. Entiendo que la ley de subcontrataciones entregó algunas herramientas y otras que, como Dirección del Trabajo, hemos tratado de potenciar siempre es que, a través de las bases de licitación, se vayan poniendo estándares laborales.

Respecto del tema de la responsabilidad la Contraloría ha dicho que cuando se trata de servicios del Estado que licitan, estaríamos frente a la calidad de empresa principal, luego, al estar en esa calidad, la responsabilidad inicial es solidaria. Se baja a subsidiaria en la medida en que la empresa acredite que hizo ejercicio de derechos de control.

El diputado señor Monsalve preguntó acerca del concepto de continuidad laboral. Como ejemplo señaló si en el caso de quiebra de una empresa que quiebra, se termina el contrato y esos trabajadores normalmente no siguen todos juntos en una nueva unidad productiva. Esta es una situación distinta porque lo que se termina es una licitación. ¿Sería razonable regular esto de una manera distinta, ya que son licitaciones que hace el Estado?

El señor Melis, Director Nacional del Trabajo señaló con respecto al principio de continuidad que el punto no es respecto de los beneficios que están en las bases de licitación, porque seguramente se mantienen entre una y otra, sino los beneficios adicionales que se logran, por ejemplo, a través de negociaciones colectivas, que no son obligatorias, desde el punto de vista de las bases de licitación. En principio, se puede sostener que no hay un cambio en la mera tenencia o en la administración de la empresa; hay un cambio de empresa, que es distinto. Esa es la dificultad, pero es un tema que estamos estudiando. Creo que sería interesante regular cómo opera el principio de continuidad en el ámbito de las licitaciones y no solo para este sector, sino para otros que tienen exactamente el mismo problema.

VASQUEZ, Oscar, Académico de la Universidad de Santiago

Modelo Matemático Usach – Contrato de Suscripción – Proceso Licitatorio – Proceso de Adjudicación – Bases de Licitación – Proyectos de Investigación.

El señor Oscar Vásquez, Académico de la Universidad de Santiago, indicó que el gran título del proyecto es Un modelo (método) científico de solución. Esto quiere decir que, si una persona tiene los mismos parámetros de entrada y aplica el mismo procedimiento para un modelo dado, debería obtener los mismos resultados.

El contrato de Junaeb con la Universidad de Santiago tuvo como objetivo el diseño, construcción, puesta en marcha y supervisión de este modelo científico de solución, que se tradujo en un sistema evaluativo que permitió realizar el análisis y a la Junaeb manejar este trabajo de forma autónoma. Los objetivos específicos fueron la creación y aplicación de un modelo matemático conforme a las reglas de las bases.

Algo importante que se debe comprender respecto del proceso licitatorio es que tiene dos fases: una se refiere a la determinación de ciertos datos que alimentan el modelo, como la cantidad máxima adjudicada y la capacidad financiera, entre otros, información que es determinada por Junaeb. Cuando comienza el proceso licitatorio, Junaeb determina estos datos, que son los datos de entrada que, en una segunda fase, donde nosotros participamos, procesamos junto con la licitación, que refleja lo que quiere el modelo, más los anexos, y se resuelve el modelo matemático. Es en esta segunda fase donde nosotros trabajamos. Es importante entender esto, dado que hay una primera fase en que llegan los antecedentes técnicos, donde nosotros no intervenimos.

En el gráfico que mostró se pueden apreciar los hitos del proceso licitatorio: una primera fase que fue el estudio de los procesos anteriores. Después, en

paralelo con el proceso de preguntas que se hizo respecto de la parte técnica. Luego se hizo el análisis de las ofertas con la información de Junaeb, con la información entregada por las empresas. La información de Junaeb consiste en una evaluación técnica y de capacidad financiera.

Al término del proceso de adjudicación se desarrolló una etapa que consistió en entregar esta herramienta a la Junaeb, de forma que ellos pudieran hacerlo de manera autónoma. Esta herramienta permite modificar ciertos parámetros y la ponderación técnica. Por ejemplo, el año que trabajamos fue 022; después, 038. Se trata de parámetros, no determinamos ningún precio ni nada. En el modelo de optimización aseguramos que toda esa información de entrada asigne de la mejor forma según esos parámetros.

Formamos un equipo y considerando los datos de entrada que venían del proceso anterior, que eran los precios económicos, corrimos un modelo similar al que tenían en la base anterior, considerando también el diseño del proceso para entender dónde intervenía este modelo dentro del proceso completo.

La segunda etapa consistió en ir a las bases de licitación que nos correspondió trabajar, analizando el detalle y las dudas, de manera que el modelo fuera el fiel reflejo de la evaluación que estaba en las bases. La tercera etapa corresponde al análisis de las ofertas. La cuarta etapa fue la aplicación del modelo matemático. En la quinta etapa, finalmente, desarrollamos esta herramienta, entregamos las especificaciones técnicas, hicimos clases para que pudieran jugar con ella y entregamos material didáctico.

En general, nos tocó ver que debido a la gran complejidad del problema había anexos que no estaban homologados. Entonces, había una unidad territorial llamada 101 y otra llamada 1.

En los comentarios finales, insisto que nuestro trabajo fue desarrollar un modelo matemático inserto en el proceso, proporcionando, al mismo tiempo, competencias que le permitieran a la institución comprender y llevar esta parte del proceso licitatorio de forma autónoma.

¿Cómo se llevó ese proceso a cabo? Hicimos un diagrama del proceso que explica cada parte y dónde interviene cada uno, dónde están inserto el modelo, las comisiones de la Junaeb, etcétera. Desarrollamos esta base de datos fuera del contrato para que tuvieran la completitud, exactitud y consistencia en sus bases de datos, sobre todo en las que viene desde los anexos, desarrollamos el modelo

matemático y lo explicamos.

En cuanto a los desafíos que presenta, el proceso licitatorio es complejo, involucra diferentes actores y áreas del conocimiento. Entonces, hay varias personas, un proceso antes, que uno desconoce y donde interviene mucha gente antes de llegar a nosotros, como el modelo matemático. Este es un programa ex ante, se hace todo este análisis, incluso, podría tener el mejor modelo de asignación, pero nuevamente está con esos parámetros de entrada y uno no sabe lo que sucede ex post.

Quizá, se debiera visualizar todo este programa de forma completa, tanto la parte de atrás, que es la evaluación de las empresas cuando van a postular, pero también la que viene; es decir, cómo controlo que los niños son alimentados. Me tocó ver situaciones cuando era estudiante. Se debería controlar toda esa situación para que esos datos de entrada, que son proporcionados, entren nuevamente al sistema y se pudiera evaluar de buena forma la empresa. En mi opinión, dada su importancia, el proceso licitatorio debe estar en mejora continua.”

Para mí, no debiese ser una preocupación cómo se resuelve el modelo, si se cuenta con las competencias. La pregunta es ¿cómo se llevan a cabo bases inteligentes para que las empresas ofrezcan un buen precio respecto de la calidad de alimentación? Eso, sin considerar, que dentro de las bases están esos requerimientos técnicos que son netamente alimentarios, cosas que escapan a la competencia, pero cómo se desarrolla una dieta buena, etcétera. Eso está en las bases, pero debería estar siempre en mejora continua.

Tal como sabemos los investigadores, hay una serie de proyectos de investigación que se podrían asociar al proceso de alimentación completo y, en particular, al licitatorio. Hemos tratado de converger con la Junaeb para postular a programas como el Fondef IDeA o el Corfo Bienes Públicos, no para trabajar esto como si fuera un dinero simple, la idea es generar una herramienta y analizar, no solo el modelo matemático, sino que todo, con una transversalidad de personas.”

La pregunta que nos hacemos cómo investigadores es ¿cómo podemos evaluar el impacto de ciertas políticas? Por ejemplo, las bebidas azucaradas a través de un modelo matemático, desde mi especialización, pero también hay gente del Departamento de Salud pública y médicos. Hay una discusión transversal al respecto.

Hay varias cosas que son bien técnicas en esta línea del método científico, y estoy abierto a que, dada la filosofía y dados estos datos de entrada, y si viene otra universidad y saber hacer este modelo, va a encontrar los mismos resultados. Quizá,

donde uno debiera poner la atención es cómo estos datos de entrada son determinados.

Modelo Matemático Usach – Modelo Matemático Uchile - Bases de Licitación – Capacitación personal Junaeb – Modificación de Parámetros – Políticas Publicas y Modelamiento – Evaluación Nutricional

En primer lugar quiero aclarar que los modelos matemáticos son diferentes, el nuestro no es el mismo que el de la Universidad de Chile. Es importante señalar que lo que uno busca acá es representar la realidad de las bases respecto del modelo. Si uno toma el modelo de la Universidad de Chile, y corre el modelo con las bases actuales, no daría una solución factible. Entonces, demuestra claramente que el modelo es diferente.

Respecto de las competencias entregadas, entendemos que requiere cierto nivel, pero creemos que si hay gente competente, que tenga una profesión como ingeniero civil industrial, y que maneje los temas, lo podría hacer de fácil manera. Ahora, esto requiere competencias y requiere tiempo, no es un proceso sencillo. Entonces, no porque yo tenga ciertas competencias en dominio de optimización, lo puedo realizar. No. El problema no es solo de competencia sino también de tiempo.

El diputado Gahona preguntó si actualmente en la Junaeb hay preparada de echar a correr el modelo, entenderlo, y poder arribar a resultados, como también obtener independencia respecto de los creadores del modelo)

Respecto de las competencias, creo que estas están y solo se requiere tiempo. Estamos dispuestos a capacitar a una persona que puede venir a trabajar, no tan solo en mi universidad o a otra, y que le dedique el tiempo y que estudie este problema.”

Sobre la modificación de los parámetros, acá hay que definir qué es lo que representa la realidad. Creo que eso es importante. Uno tiene un modelo matemático que es fiel reflejo de las bases. Si uno habla de un modelo matemático preciso, puede ocurrir que cuando uno extrae cierto conjunto, la solución que encuentre sea diferente a si no lo sacara. Por lo tanto, en este proceso de extracción y asignación, no exista una solución óptima, en el sentido de sacar o no, porque las asignaciones que

encuentre pueden ser distintas. Pero esto es desde el punto de vista del modelo matemático y debería estar en las bases. Esa es mi postura.

También debería estar en las bases qué sucede si el presupuesto no alcanza. Por ejemplo, en nuestra herramienta, nosotros fuimos bien cuidadosos en ese punto. Cuando el modelo corría y el presupuesto no alcanzaba, el modelo entregaba el presupuesto que permitía encontrar una solución factible. ¿Qué quiere decir que haya una solución factible? Que haya una empresa por cada unidad territorial que cumpla con las condiciones de capacidad, etcétera, pero también encontrábamos el óptimo.

La respuesta del modelo matemático es que sí pueden ser diferentes, pero esto debería explicitarse, porque, quizá, en las mismas bases diría que si el modelo es así, da la solución óptima y si hay actividades que se van, no voy a correr el modelo de nuevo, sino que voy a ver las actividades que vienen después. ¿Por qué? En mi opinión es que eso puede tener una implicancia práctica, porque si asigno un valor a determinada empresa y después, por culpa de otras, tengo que correr el modelo y quitarle la asignación, eso puede tener un costo que hay que pagar, sin ponerme de parte de ninguna. Entonces, eso debería estar en las bases.

El diputado señor Gahona consultó si es posible incorporar criterios subjetivos a ese sistema.

El señor Oscar Vásquez, Académico de la Universidad de Santiago, respondió que es posible incorporarlos.

La última pregunta era sobre las políticas públicas y el modelamiento. Los modelos permiten representar de cierta forma la realidad. Se busca representar una complejidad gigante a través del modelo. Ahora, ¿cómo la representa? Hay diferentes herramientas. Yo me especializo en una, que es el modelo matemático, pero hay otras formas de hacerlo, como el comportamiento estadístico. Se podría medir de diferentes formas, pues se quiere que sea transversal.

Entonces, respecto de si esto se puede modelar, estoy de acuerdo en que no todo con un modelo matemático, pero eso no impide que uno pueda modelar la situación. Siempre un modelo representa la realidad y es mucho mejor que la incertidumbre. Por último, un modelo permite llevar la toma de decisiones a un determinado riesgo, sino se tendría la incertidumbre de hacerlo o no. Siempre se requiere alguien que valore, que de la incertidumbre pase al riesgo y que, ojalá, sea certero. Pero cuando los incorpora, siempre tiene que ver la métrica de esos criterios. Es decir, cómo los mide, porque es fácil decir que a los niños no les gusta. Esa puede

ser una opinión, pero cómo la mido para después poder contrarrestarla. Uno puede tener un planteamiento respecto de una posición política, pero debe estar respaldada por hechos duros. Si digo que eso no les gusta, ¿cómo lo sé? Quizá, se ve en que no comen. Ahora, ¿cómo lo registro? Ese es un dato duro que después se analiza económicamente.

Como ustedes vieron, el proceso licitatorio tiene dos meses en que pasó todo esto. En esos dos meses, la urgencia era esto y después vino otra cosa que era la urgencia en la institución, en fin. Entonces, desde ese punto hago mi propuesta sincera de realizar un estudio. Yo estoy dispuesto y, seguramente, también habrá otras universidades. No necesariamente tiene que ser conmigo, pero el estudio es importante y hay gente muy capacitada para hacerlo.

El diputado señor Arriagada preguntó si a través de ese modelo, se puede a posteriori evaluar procesos que han sido de licitación directa.

El señor Oscar Vásquez, Académico de la Universidad de Santiago, respondió que la primera pregunta sobre el impacto de hacerlo o no, si se tienen los datos de entrada y se simula cómo fue, se podría realizar el modelo. Esa es la idea de que jueguen con esa herramienta. Desconozco cómo funciona ahora el sistema. Yo lo dejé ahí. Me tocaron justamente muchos cambios de personas. Entonces, llegué a explicar el modelo, después pasaba otra persona y explicaba nuevamente. Siempre tuve la disposición a explicarlo muchas veces. Podría hacer esa evaluación, pero se deben conseguir todos mismos inputs, para poder evaluar el impacto.”

Respecto de la segunda pregunta sobre la pérdida de alimento, no hay información. En el caso de la obesidad, en el modelo de carga, tampoco hay datos para poder evaluarla. Uno puede tener mucha disposición a hacerlo y poner muchos modelos, pero, en general, cuando hace un trabajo práctico, la clave son los datos y quiénes son los dueños de los datos. Si se converge en algo así, si se tiene los datos, se puede hacer la estimación. Ahora, la pregunta que uno se hace es dónde están esos datos.”

El diputado señor Arriagada indicó que se pueden proporcionar los datos, porque los datos están y se pueden conseguir, por ejemplo, en el caso de un trato directo. Sobre lo mismo preguntó si se puede aplicar a posteriori el modelo y si este se puede objetivar.

El señor Oscar Vásquez, Académico de la Universidad de Santiago, contestó que se podría evaluar el impacto de hacerlo con esto o con esto otro. Se pueden evaluar todos esos impactos, pero, insisto, toda esa evaluación de impacto es *ex post*. Ahora, todo lo que hay a posterior, que en las bases no está especificado es importante especificarlo, para que no quede al arbitrio de la persona que está ahí, sino que se tenga una filosofía que, quizá, sea la buena alimentación para el niño. En la misma Junaeb propuse llevar a alumnos para poder manejar los datos de los estados nutricionales con ciertos programas que son específicos para eso. Se puede hacer.

Ahora, siempre hay que tener conciencia. Esto requiere capacidad y tiempo. ¿Se podría hacer en Junaeb actualmente? Es la pregunta que se debiera reflexionar, dados todos los trabajos que se tienen que hacer y la urgencia. ¿Cómo si no lo puede hacer; si con las reflexiones no lo puedes hacer? ¿Cómo si lo transmito a una universidad lo pueden llevar a cabo?

Traté de hacer un convenio marco con Junaeb para que esto fuera más fácil y que dijeran algo. Pero esto nunca convergió. Quizás ahora sea la posibilidad de hacerlo. Todos estos estudios se pueden hacer. Todos requieren recursos. La pregunta es de dónde se sacan.

Las diferencias consisten en las bases. Cuando uno ve las bases uno logra entender las diferencias del modelo, porque cada base tiene su propio modelo. El modelo que conozco, y que realizó la Universidad de Chile sobre la base anterior, que es la base sobre la cual nosotros replicamos la 8516 LP 12.

Entonces, la gran diferencia tiene que ver con las bases, cómo se hace la designación parcial; cuáles son las líneas de producción. En la formulación de la base, uno puede ver nuestro modelo y el modelo refiere a la base.

Ahora, respecto de la replicabilidad de lo que hizo la Universidad de Chile respecto de nosotros, que fue la primera fase, nosotros replicamos teniendo ya el cálculo de los precios, es decir, teniendo los inputs, no conociendo los anexos. Solamente nos entregaron unas hojas, que era la información entregada por Junaeb que eran los precios económicos de cada oferta y dado ese input, dado lo que ellos dijeron nosotros corrimos el modelo.

Respecto de la capacidad instalada que dejamos, me preocupé que hubiese continuidad. En general, cuando se trabaja en el mundo privado, termina el hito y se cierra. Hicimos una presentación en la universidad. Pueden buscar la noticia de que la Usach entrega una herramienta a la Junaeb, el 12 de mayo e incluso antes del tiempo del hito. En la práctica, si se toman las condiciones de entrada de esta

licitación, lo mete donde la Chile y da infactible. Lo mismo ocurre al revés, los datos de entrada de este modelo los mete en el modelo de la Universidad de Chile y da infactible. Me preocupé para que el modelo reflejara las bases y desde ahí la disputa de cómo esto es, etcétera.

La tercera pregunta era sobre la capacidad instalada. Tengo el acta de la gente que asistió. Pero ahí no terminó. Seguimos dando capacitación. Empleamos mucho tiempo en cómo explicarle a la Junaeb que se requiere tener una consistencia en los anexos, desde el punto de vista técnico. Creo que lo entendieron y las competencias fueron instaladas en las personas con las que uno habló y ahí se cerró el hito. Si bien hubo conversaciones para hacer la continuidad y cómo hacerlo, etcétera, nunca convergieron.

Es difícil tener una capacidad instalada porque se puede enseñar a una persona y al otro día esa persona no está. Desde ahí me hago cargo de la responsabilidad de la universidad y cómo lo lleva a cargo. Puede ser un proyecto o un centro que vaya monitoreando esto. He tratado de comunicarme con la Junaeb y no hemos podido converger y hacia allá apunta.”

Desde ahí me hago cargo de la responsabilidad de la universidad y cómo lo lleva a cargo. Puede ser un proyecto o un centro que vaya monitoreando esto. He tratado de comunicarme con la Junaeb y no hemos podido converger y hacia allá apunta.

DEL PIANO, Adriana, Ministra de Educación

Programa de Alimentación Escolar, problemas – Presupuesto de la Junaeb - Programa de Alimentación Escolar, medidas adoptadas – Programas de la Junaeb

La ministra de Educación, Adriana del Piano, indicó que lo que correspondería en este minuto de parte nuestra es ver cuáles han sido los problemas detectados y las medidas que se están tomando. Hemos estado trabajando activamente en la corrección de parte importante de los temas detectados.

El servicio se da a todos los niveles, como de educación parvularia, básica, media y también en educación superior, abarcando un total de 7.594.306 estudiantes. Ahora, hay estudiantes que reciben más de un beneficio, pero los beneficios de Junaeb llegan a esta cantidad enorme de personas.

Se administra un presupuesto de 924.532.000.000 de pesos; es una cifra

de la cual 551.000 van al Programa de Alimentación Escolar. El Programa de Alimentación Escolar entrega 4.035.000 raciones diarias en diferentes establecimientos educacionales, como preescolar, básicas y media.

El diputado señor García preguntó si es exacta la cifra de .5 millones de alumnos.

La ministra de Educación, Adriana del Piano, respondió que existe un error en lo dicho, porque son 7.5 millones de ayudas específicas.

Cada uno de estos es un programa complejo por sí mismo, que no solo requiere recursos, sino diseño y fiscalización, y el foco de los problemas que hemos tenido ha estado en los temas relacionados a las licitaciones de alimentos, más que en los otros programas.

Vamos a dejar un cuadro para que cada parlamentario lo vea, en el que quiero destacar lo siguiente: el 2000 el total de los beneficios alumno era de 2.258.000 y en la actualidad ha llegado a 7.594.000.

También quiero mencionar que la Junaeb y su apoyo han sido mencionados y valorados por muchos países, sobre todo de este continente, que ven en este programa el apoyo más integral que se puede dar a los estudiantes y, en ese sentido, ha sido una institución no solo pionera, sino muy estimada en esta materia.

¿Cuáles son los problemas detectados y las medidas adoptadas en el programa de alimentación escolar?

Nosotros hemos señalado y sintetizado ocho puntos problemáticos en el debate que se ha dado en la Comisión: denuncias por eventuales faltas a la probidad y transparencia, credibilidad de los procesos licitatorios, solvencia de las empresas, debilidad en la gestión institucional, condiciones laborales de las manipuladoras de alimentos, calidad nutricional de la alimentación, aceptabilidad de las raciones alimenticias y pérdida de raciones alimenticias.”

Frente a las denuncias por eventuales faltas a la probidad y transparencia, una vez conocidas las denuncias el Ministerio de Educación tomó las medidas de control ante la Contraloría General de la República por presuntas irregularidades en el Programa de Alimentación Escolar (PAE). A raíz de las conclusiones del pre informe y los problemas de gestión detectados por el Ministerio, se nombró un nuevo director

general de la Junaeb. La ministra de Educación y el director de Junaeb pusieron los antecedentes a disposición del Consejo de Defensa del Estado (CDE) y el Ministerio Público.

Además, se constituyó la comisión de fortalecimiento al programa alimentario integrada por un conjunto de expertos inter sectoriales.

Mediante oficio, el 23 de junio se declaró la legalidad del proceso licitatorio de 2016. Quiero destacarlo, porque la resolución emanada de la Contraloría General de la República que tomó razón y exculpó de cualquier situación irregular. Ellos están conscientes del esfuerzo de fortalecimiento de la institución.

Respecto a la credibilidad de los procesos de licitación, las medidas establecidas son: la prohibición a los funcionarios de mantener relación con los proveedores sin autorización de fiscalía y previa ley del Lobby. Esto funcionaba de manera muy desordenada, si bien muchos funcionarios se abstendían de pronunciarse cuando tenían una relación directa con alguna de las instituciones que participaban en la licitación. Ahora se han puesto cotos mucho más concretos. Por ejemplo, se establece la obligación de los funcionarios de notificar los vínculos de parentesco y amistad con trabajadores de empresas. Se conformó una comisión evaluadora, que incluye a la Dirección de Presupuesto (Dipres), Mineduc, Junji, Integra y Junaeb. Además, pasa a ser una comisión autónoma y el resultado de sus evaluaciones será vinculante para el director nacional, es decir, es la comisión la que recomienda esta o esta otra, y ya no es una decisión autónoma adoptada por solo un funcionario, que era el director nacional.

Se contrató, y ya está trabajando Price Waterhouse para diseñar el modelo de evaluación financiera, tema que es complejo, y se contrató a la Dirección de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Universidad Católica (Dictuc) para contrastar el modelo matemático que teníamos con el desarrollo hecho por la Universidad de Santiago (Usach) para ver si calzan o no, y hasta este momento, están calzando, pero necesitábamos saber si teníamos los mejores instrumentos.

Respecto a la solvencia financiera de las empresas, que es un tema no menor porque muchas empresas se declaraban en quiebra o no podían asumir el trabajo, ninguna empresa puede adjudicarse más raciones que su capacidad financiera, es decir, los recursos frescos más la capacidad de endeudamiento real que tengas esa empresa, dado que pasó varias veces que empresas tomaron más trabajo del que podían efectuar y después lo dejaban botado.

Ahora existe una fórmula para calcular el volumen máximo de raciones, punto sobre el cual el director podrá profundizar. Ninguna empresa que este en Dicom vigente podrá ser recibir una adjudicación.

Se mejoran las garantías de fiel cumplimiento al contrato, exigiendo en especial para el cumplimiento de los contratos con las manipuladoras y descartando aquellas aseguradoras que no hayan cumplido sus obligaciones previamente.

Respecto a las dificultades de la gestión institucional, dijimos que íbamos a trabajar con el BID y con el Banco Mundial, en una consultoría que hacían a través del Ministerio de Hacienda, que la traspasaron al Ministerio de Educación para ver cuáles eran los puntos más débiles en la gestión institucional de la Junaeb y tomar las medidas del caso.

Se consulta 13 por ciento mayor de ejecución presupuestaria durante 2016 respecto de igual fecha de 2015, no solo porque hay más volumen de trabajo, sino también una mejor ejecución presupuestaria.

Y se elabora el presupuesto 2017, con énfasis en el fortalecimiento de recursos humanos, control de programas, infraestructura y desarrollo informático.

Certificación Biométrica – Raciones – Calidad nutricional de alimentos – Programa recreos entretenidos – Certificación de Alimentación – Debilidad Institucional - Presupuesto de la Junaeb - Raciones, escuelas especiales

Esto de la certificación biométrica es la fórmula que encontramos para que se alimenten todos los niños que lo necesitan, de manera que si el día de mañana la familia considera que su niño no necesita alimentación, no se bote la comida.

Respecto de las raciones nocturnas, que es un problema mencionado por las manipuladoras, si es una comida fría, que se deje lista y establecida y que sea la persona que está de responsable de los cursos en la noche quien la distribuya, de manera que no tengan que volver en la tarde manipuladoras que han trabajado todo el día. Si no, que se contrate una persona especial para esa tarea.

Sobre la calidad nutricional de los alimentos, esto se trabajó en una comisión especial, con la participación, entre otros, del Inta de la Universidad de Chile y otros organismos, para ver qué comer, cómo comer rico, cómo comer mejor dentro

de las limitaciones que tienen los recursos para esta comida.

Se pasa de raciones medidas en calorías a raciones medidas en calidad de los nutrientes, basados en guías alimentarias del Ministerio de Salud.

Reducción de los niveles de azúcar a los estándares de la OMS, máximo un 5 por ciento de azúcar añadida de las calorías totales.

Aumento de frecuencia de frutas y verduras, incluyendo salad bar, a alumnos de séptimo a cuarto medio.

La idea es que en los establecimientos haya una persona con dedicación exclusiva a la alimentación de los estudiantes. Dentro del sistema educativo tenemos recursos para que haya una persona dedicada a esto.

El programa de los recreos entretenidos, en el fondo es un cambio del inspector de patio, por decirlo de alguna manera, por un animador de recreo.

“Este programa consiste en una cierta direccionalidad de juegos para que los niños se diviertan, aprendan a respetar su turno, el comportamiento, y contribuye a disminuir el daño que se produce, muchas veces, cuando salen en estampida a correr al patio, sin ningún destino.”

Aceptabilidad de las raciones alimenticias. Los menús tendrán que ser certificados por un profesional de la gastronomía, esto es, la experiencia de otros países, como lo que hizo Inglaterra. Más allá de las condiciones alimenticias, hay un tema en la combinación de los ingredientes, en las posibilidades de menús, etcétera. La idea es que haya 40 menús al año, que se vayan combinando los distintos factores, etcétera.

El diputado señor Berger observó que existe una gran debilidad en la organización misma de la Junaeb, porque para mejorarla se requieren recursos que dependerán del Presupuesto del 2017 y del Ministro de Hacienda

El diputado señor Alvarado destacó el trabajo que desarrolla Junaeb, porque no es fácil manejar tan tremenda cantidad de raciones alimentarias y consultó si han tenido brotes infecciosos durante el desarrollo de los programas de salud, si se evalúan anualmente y qué impacto han tenido.

El diputado señor Gahona consultó sobre la evaluación de impacto de la

Dirección de Presupuestos respecto del programa de la inclusión escolar y que información se posee del delta más del presupuesto para tener claridad cuando se tenga que discutir en el Congreso.

Sobre la debilidad institucional que señaló el diputado Berger, sin lugar a dudas que lo hemos reconocido para resolver el tema en el corto plazo y es por ello que se contrataron a cincuenta profesionales adicionales”

El informe final que tiene que entregar el BID respecto de esta materia está pendiente y ha sido, tal vez, el que más profundamente se ha metido, incluso más que el Banco Mundial, en el detalle de esto para poder ver dónde están los puntos focales y el compromiso de Hacienda, pese a todas las restricciones presupuestarias, es resolver los temas más estructurales de Junaeb.

Además, el Ministerio de Hacienda ha aceptado, a través de la Dirección de Presupuestos, ser parte permanente de la Comisión que asigna las empresas que se van a llevar las licitaciones, lo cual es una manera de tener un peso y un control muy importante.

El presupuesto del 2017, o sea lo que vamos a analizar a continuación en el Parlamento, tiene un énfasis en el fortalecimiento de los recursos humanos. Tenemos que garantizar el control de los programas, porque como dijo diputado Alvarado no solo se tiene que hacer un programa, sino que se tiene que hacer un control, analizar el impacto que los programas tienen y ese es un tema muy importante. En cuanto a infraestructura hay algunos temas que necesitamos resolver urgente y también sobre el desarrollo informático. Esos son los cuatro puntos en que viene focalizado el Presupuesto del 2017.

Pero, quiero decir que me alegra mucho que lo hayan planteado los parlamentarios. Yo no había recibido en el ministerio una inquietud de esa naturaleza. Por lo tanto, sobrando comida en otro lado, me parece absurdo que no estemos cubriendo ese sector.

El diputado señor Monsalve solicitó a la ministra de Educación que todo lo que tiene que ver con medidas para el fortalecimiento institucional de la Junaeb, el ministerio haga una propuesta a la Dirección de Presupuesto, de manera de que esto venga en una glosa aparte, que sea perfectamente identificable, en términos de cuántos recursos se están destinando a fortalecer y en qué van a ocuparse esos recursos porque si queda en el presupuesto global no hay forma de saber o identificar exactamente cuál es el esfuerzo que se está haciendo para fortalecer la Junaeb.

Además, solicitó el acuerdo de la Comisión para solicitarle formalmente al director de Presupuesto, que en el proyecto de ley de Presupuestos 2017 se exprese en una glosa específica el esfuerzo que se hará para fortalecer la Junaeb.

ACEVEDO, Cristóbal, Director Nacional de la Junaeb

Manipuladoras de Alimentos, condiciones laborales – Fuero maternal – Certificación Biométrica

El Director Nacional de la Junaeb, Cristóbal Acevedo, señaló que hace cerca de dos semanas atrás hicimos una exposición de las mejoras de las manipuladoras, que se han visto materializados en dos acuerdos: uno de octubre del año pasado y el otro de 30 de junio de este año, que tiene como elemento destacable el hecho de que las empresas entrantes tengan que contratar a todas las manipuladoras con fuero de las empresas salientes, porque las mujeres con fuero eran castigadas por la nueva licitación al no ser contratadas.

A esto se agregan otros elementos que fueron trabajados con las mismas manipuladoras, en distintas comisiones, uno de los cuales es el problema de la comida que era botada, por lo cual vamos a incorporar la certificación biométrica y el hecho de que se elimina el fraccionamiento de las jornadas laborales de la mañana y de la tarde para la próxima licitación, por lo cual las manipuladoras no tendrán que trabajar hasta altas horas del día. Además, se establecen mayores obligaciones a los sostenedores de los establecimientos, de manera de no sobrecargar a las manipuladoras con tareas que no corresponden a sus labores.

Se eliminan las comidas más rechazadas por los estudiantes, y se pide no insistir en que aprendan a comer no sé qué cosa.

Se diseñará un plan de sustentabilidad para el reciclaje, lo que nos parece un elemento muy importante dentro de las cocinas. Aquí se genera mucho desecho, orgánico la gran mayoría, y hay otros aspectos que son menores.

Hay medidas de carácter muy estructural al servicio y otras que tienen que ver más bien con las condiciones de prestación del servicio en cada uno de los establecimientos. Son distintas modalidades. Pero lo que más importa es hacernos

cargo tanto de lo estructural como de las ideas que hemos recogido, más pequeñas a lo mejor, pero que tienen que ver con la calidad del alimento que en definitiva reciben los niños y con la posibilidad real de alimentarse.

Programa de Salud Escolar – Raciones, escuelas especiales - Evaluación de impacto DIPRES – Certificación Biométrica – Controles de Supervisión

Respecto del programa de salud escolar quiero decir que es de excelencia, porque cubre una necesidad del sector salud con un gran nivel de especialidad. Como señaló la ministra, en materia auditiva no solo hacemos los implantes cocleares, sino que también entregamos audífonos.

El punto es que el examen auditivo se debiera hacer cuando los niños nacen, pero la primera detección que se hace por Junaeb es a los cuatro años. Lo ideal sería que un programa de salud hiciera la detección auditiva, que es un examen bastante costoso que se hace en las clínicas privadas al momento de nacer, para tener una detección más temprana. Pero si no fuera por la Junaeb esa detección a los 4 años sería ya cuando el problema esté mucho más agravado.

Por otro lado, nos faltan algunos elementos para que otros programas puedan ser evaluados y, por eso, como señaló la ministra, en el próximo presupuesto, uno de los elementos que pedimos es que para el programa de salud tengamos un presupuesto para hacer análisis de impacto.

En cuanto al tema mayor en las escuelas especiales el problema es que somos mandatarios de Junji Integra para toda la alimentación que se entrega fuera de las escuelas, en los jardines infantiles de Junji Integra. Entonces, las escuelas especiales que no pertenecen ni a Junji ni a Integra ni tampoco a lo que atiende directamente la Junaeb, quedan en tierra de nadie, pero desde ya, señora ministra, podemos hacernos cargo de ese tema.

Sobre la pregunta del diputado Gahona, en relación con la evaluación de impacto de la Dipres, respondió que efectivamente ha habido evaluaciones de impacto en la Dipres y apuntan a varios de los temas que estamos abordando. Uno de ellos es la certificación de la ración, y puedo asegurar que en tres años todo el país va a tener certificación biométrica.

El otro punto que señalaba la Dipres es el problema de supervisión. Nosotros lo abordamos ahora en materia presupuestaria. Hicimos una modificación del sistema de supervisión bastante importante. Pero, además, con los mismos recursos, igual logramos este año demostrar que usando mejor los recursos se puede hacer una mejor supervisión. Este año, en marzo, aumentamos en 400 por ciento la supervisión en la nueva licitación.

Y parte de nuestro compromiso para el fortalecimiento institucional es que nosotros también hagamos un esfuerzo fiscal de evitar que se pierdan recursos, particularmente para que con esos recursos se pueda hacer una mejora en la calidad de la alimentación.

Efectivamente, hace cerca de tres semanas concurrió la PDI, dentro del marco de la investigación que lleva a delante la fiscalía por la querella presentada el año pasado por la denuncia que hicimos en conjunto con la ministra ante el Consejo de Defensa del Estado y la fiscalía por eventuales irregularidades.

Particularmente se solicitó toda la documentación vinculada a todas las licitaciones, desde 2012 a la fecha, y la incautación de todos los correos electrónicos históricos de la institución, que, además, son públicos. Eso fue lo que solicitó la PDI.

Respecto de la fiscalización de la entrega efectiva, tenemos un problema, porque en cada establecimiento tenemos una contraparte del programa de alimentación, un profesor, que trabaja como voluntario para el programa, y es el encargado de reportar la cantidad de raciones que se entrega. Por eso es importante el sistema de certificación biométrico y, tal como señaló la ministra, pedir a los establecimientos que tengan una persona con dedicación exclusiva a la alimentación de los niños, con el fin de acompañarlos en el proceso y, además, para que certifique la realidad de las raciones servidas.

Lamentablemente, como señaló el informe de la Contraloría, hubo un retraso en la prestación del servicio por parte de los profesionales de la Usach, lo que nos obligó a cursar una multa, que fue una exigencia de la propia Contraloría.

Lo que provocó toda esta investigación fue la denuncia del diputado Gahona y del senador Víctor Pérez. En uno de los puntos señalaban que el mercado no tenía certeza de que el modelo matemático de la Usach fuera realmente equivalente al modelo matemático que había desarrollado, en su minuto, la Universidad de Chile.

Entonces, hicimos una licitación, donde postularon distintas universidades, para corroborar si el modelo que existía era equivalente. Dicha licitación se la adjudicó el Dictuc, de la Universidad Católica, quienes corroboraron que el modelo matemático que hoy maneja la Junaeb es el que corresponde. Entonces, se produce un doble chequeo. Tuvo un costo importante, de alrededor de 12.000.000, pero al lado de los montos de la licitación, 200.000.000.000 de pesos, es un costo que vale la pena para dar garantía al sistema.

En cuanto al número de profesionales del modelo, el departamento de Alimentación Escolar tiene una unidad especial en la parte de análisis.”

Trato Directo – Dipralsa – Proceso Licitatorio – Manipuladoras de Alimentos, condiciones laborales

En relación con el porcentaje de adjudicaciones directas, hemos tomado dos tipos de medidas: la primera, cuando por razones de emergencia tengamos que recurrir a una compra directa, vamos a usar los mismos estándares de un proceso licitatorio. Así se hizo ante el caso del Dipralsa, que tuvimos que invalidar la licitación, se hizo fuera del marco de Chilecompra, porque no tiene una regulación para las compras directas, se puede elegir arbitrariamente una u otra opción; postularon dieciocho empresas –si mal no recuerdo-, todas con un proceso transparente, presentaron sus antecedentes, se llevó a cabo la misma evaluación financiera, se hizo la misma comisión y todo quedó en acta. O sea, se trató de un proceso completamente transparente, que pasó la toma de razón de la Contraloría sin ningún tipo de dificultad. Pero eso es de una exigencia gigantesca para la institución y cabe considerar que tenemos que prestar el servicio al día siguiente.

Dicha empresa de remplazo tienen que cumplir obligatoriamente una condición: contratar a las mismas manipuladoras y en las mismas condiciones laborales. Cualquier empresa que reemplace a otra debe respetar las condiciones laborales de las manipuladoras y contratar a la misma nómina de manipuladoras vigente al momento del término del contrato.

El diputado señor Monsalve planteó que hay una inquietud pendiente respecto del porcentaje de licitaciones que se pueden adjudicar de manera directa, especialmente si este procedimiento tiene regulación y si además de las medidas que adoptaron, han pensado en algún mecanismo de adjudicación más riguroso.

Por otra parte, al ver el cuadro comparativo de los salarios de las manipuladoras de alimentos desde la primera ley, que en 2008 pasó de menos 14 por ciento al 2 por ciento, luego de la segunda ley se produjo un aumento al 33 por ciento

y, posteriormente, al 39 por ciento. De ese 39 por ciento sobre el salario mínimo, tengo inquietud en conocer si nuestro invitado sabe cómo está compuesto, en términos de cuánto es producto del aumento real de salario y cuánto por bonos. Además, cuál es el peso de cada uno de los bonos en materia del aumento salarial, porque hace poco algunas manipuladoras dieron a conocer un dictamen de Contraloría que señala que respecto de la última ley el factor de premio a aquellas empresas que ofrecen mejores salarios se considere, única y exclusivamente, a la hora de discernir frente a empresas empatadas en un proceso de licitación.

Al respecto, se ha producido un debate, en el sentido de que quien adjudica interpreta el hecho de privilegiar a aquella empresa que ofrece mejor salario, lo más probable es que el precio por el cual ofrece el servicio es más alto que otra que no brinda el mismo beneficio. Entonces, ¿qué hace la Junaeb en ese caso? ¿Elije al más barato, porque es un criterio importante, o premia el mejoramiento de salario propiamente tal, no de bono?

Me queda una inquietud respecto de cómo se resuelve el espíritu de la ley, porque si se premia el ofrecimiento de mejor salario, necesariamente tendría que elegir una empresa que tiene una oferta económica más alta. Me gustaría saber cómo van a despejar eso.

Ahora bien, respecto del diferencial positivo de salario, que valoro, hubo un efecto beneficioso para las trabajadoras, aunque hay dificultades que se nos ha hecho saber en esta comisión en cuanto a que probablemente no es igual. Seguramente hay que regular mejor, pero quiero entender cómo está compuesto, ¿por una oferta de mejor salario? O, en realidad siguen pagando el salario mínimo y se cancelan bonos, lo que refleja ese mejoramiento.

El Director Nacional de la Junaeb, Cristóbal Acevedo respondió que respecto de los salarios, efectivamente la Contraloría no nos permite exigir un sueldo superior al ingreso mínimo. Por distintas razones, el órgano contralor tiene un pronunciamiento al respecto y, por lo tanto, las premiamos. Pero realmente el incremento se da por la vía del bono de manipuladora más que por el aumento del salario mínimo. De esta manera se otorga un incremento de remuneración, porque respecto del bono ponemos la mayor exigencia y premiamos más a las empresas.

El diputado señor Monsalve acotó que al respecto, se ha producido un debate, en el sentido de que quien adjudica interpreta el hecho de privilegiar a aquella empresa que ofrece mejor salario, lo más probable es que el precio por el cual ofrece el servicio es más alto que otra que no brinda el mismo beneficio. Entonces, ¿qué hace

la Junaeb en ese caso? ¿Elije al más barato, porque es un criterio importante, o premia el mejoramiento de salario propiamente tal, no de bono?

En respuesta a la consulta anterior, **el Director Nacional de la Junaeb, Cristóbal Acevedo**, explicó que hasta antes del acuerdo que se firmó el 2015, en la evaluación técnica el componente de evaluación de las condiciones laborales de las manipuladoras tenía una ponderación de 35 por ciento de la licitación. Por lo tanto, hicimos dos acciones. En primer lugar, incrementamos a 50 por ciento las condiciones laborales y, por lo tanto, la calidad nutricional quedó al mismo nivel; ambas quedaron en equilibrio. Además, subimos la ponderación de las empresas que ofrecieran un mejor bono de manipuladora y gratificación garantizada, lo cual no podemos exigir a las empresas, pero podemos premiar.”

VIII.- CONSIDERACIONES QUE SIRVEN DE BASE A LAS CONCLUSIONES O A LAS PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISION

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 nuestras 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 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.

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 desperdicia y finalmente se desecha. 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, 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.

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.⁵⁹

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 “aquel 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”⁶⁰ (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

⁵⁹ **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.**

⁶⁰ **Palavecino, Claudio: *Subcontratación, Régimen Jurídico del Trabajo Subcontratado y del Suministro de Personal*, págs. 58-59.**

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 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.

A) VOTACIÓN.

La Comisión aprobó el Informe por unanimidad, en la sesión celebrada el día 31 de agosto de 2016.

Votaron a favor los diputados Miguel Ángel Alvarado, Claudio Arriagada, Bernardo Berger Fett, Fidel Espinosa Sandoval, Sergio Gahona Salazar, Marcela Hernando Pérez, Manuel Monsalve, Camila Vallejo Dowling y Matías Walker Prieto.

B) CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

De acuerdo con lo prevenido en el artículo 301 del Reglamento de la Corporación, se deja constancia de lo siguiente:

1. Por acuerdo de la Comisión, forman parte de las conclusiones y proposiciones aprobadas, las consideraciones que les sirven de fundamento.

2. Se acordó remitir el presente Informe a la Presidenta de la República, a la Ministra de Educación, al Contralor General de la República, al Director Nacional de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, al Fiscal Nacional del Ministerio Público, al Director Nacional del Trabajo y al Superintendente de Valores y Seguros.

Tratado y acordado según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 20 de enero; 2, 9 y 23 de abril; 4, 5 y 11 de mayo; 1, 8 y 15 de junio; 6, 13, 14, 20 y 21 de julio, y 3, 4, 10, 18 y 31 de agosto de 2016, con la asistencia de los diputados Miguel Ángel Alvarado, Claudio Arriagada, Bernardo Berger Fett, Fidel Espinosa Sandoval, Sergio Gahona Salazar, Marcela Hernando Pérez, Andrea Molina Oliva, Marcela Sabat Fernández, Manuel Monsalve, Alejandra Sepúlveda Órbenes, Marisol Turres Figueroa, Camila Vallejo Dowling y Matías Walker Prieto.

SALA DE LA COMISION, a 31 de agosto de 2016.



HERNAN ALMENDRAS CARRASCO,
Abogado, Secretario de la Comisión

INDICE

I.- LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN AL TENOR DE LOS ACUERDOS DE LA CÁMARA QUE ORDENARON SU CREACIÓN _____ 1

II.- INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN _____ 2

III.- RELACION DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO _____ 3

IV.- OFICIOS ENVIADOS POR LA COMISIÓN _____ 6

V.- DOCUMENTOS RECIBIDOS POR LA COMISIÓN _____ 12

PLAN DE TRABAJO DE LA COMISION _____ 17

2) Contenido concreto del Plan de Trabajo _____ 18

3) Competencia de la Comisión _____ 18

4) INTEGRACIÓN DE LA COMISION _____ 22

5) NORMAS DE PROCEDIMIENTO _____ 23

3.- Límites de la investigación. _____ 24

I. *Antecedentes del Informe de la Contraloría* _____ 25

1. Programa de Alimentación Escolar y de Párvulos (PAE/PAP). Monto del financiamiento 25

2. Procesos licitatorios de la Junaeb _____ 26

II. *Análisis de los aspectos de Control Interno en el Informe de la Contraloría* _____ 27

1. Revisiones efectuadas por la Unidad de Auditoría Interna _____ 27

2. Supervisión por parte de la Junaeb de los servicios de alimentación prestados por las empresas _____ 28

3. Controles efectuados por la Unidad de Supervisión de la Junaeb _____ 29

4. Manual de Compras de la Junaeb _____ 29

III. *Análisis de los Aspectos Denunciados en el Informe de la Contraloría* _____ 30

1. Modelo de evaluación utilizado en los Procesos Licitatorios _____ 30

Antecedentes 30

Denuncia 31

Conclusiones de la Contraloría _____ 31

2. Requisitos que la Junaeb no ha exigido en los procesos de licitación investigados ____ 33

Denuncia 33

Conclusiones de la Contraloría _____ 33

3. Procesos de adjudicación de las Unidades Territoriales (UT) de Coquimbo, Valparaíso, la Araucanía, Magallanes, la Antártica Chilena y parte de la Región Metropolitana _____ 34

3.1 Situación Consorcio Merkén SpA _____ 34

Denuncia	34
Conclusiones de la Contraloría	34
3.2 Empresas adjudicatarias con antecedentes financieros negativos	35
Denuncia	35
Conclusiones de la Contraloría	35
3.3 Sobre la concentración de raciones en empresas relacionadas	35
Denuncia	35
Conclusiones de la Contraloría	35
3.4 Participación de ex funcionario en Consorcio Merkén SpA.	36
Denuncia	36
Conclusiones de la Contraloría	36
4. Procesos de adjudicación de las UT de las Regiones del Biobío y de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.	36
4.1 Antecedentes	37
4.2 Contrato con Ferbas S.A. Licitación ID N° 85-16-LP12.	39
Denuncia	39
Conclusiones de la Contraloría	39
4.3 Contrataciones bajo la modalidad de “Trato Directo” con Hendaya S.A. y Verfrutti S.A.	40
Denuncia	40
Conclusiones de la Contraloría	41
5. Supervisión por parte de la Junaeb de los servicios prestados por las empresas concesionarias del servicio de alimentación.	43
Denuncia	43
Conclusiones de la Contraloría	44
6. Pago de bonos a manipuladoras de alimentos	46
Denuncia	46
Conclusiones de la Contraloría	46
7. Otras materias. Eventual conflicto de intereses de ex funcionario de la Junaeb.	47
Antecedentes	47
8. Conclusiones finales de la Contraloría	48
1. Evaluación de la gestión del Programa de Alimentación Escolar.	66
2. Evaluación de impacto del Programa de Alimentación Escolar.	68
a) Variables de resultados intermedio	68
i) PAE básica	68
ii) PAE media	69
b) Variables de Resultado Final	69
i) PAE Básica	70
ii) PAE Media	70
3. Evaluación del impacto redistributivo del Programa de Alimentación Escolar	71
I. BRASIL: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PNAE)	72
1. Antecedentes del Programa	72
a. Marco normativo	72
b. Derecho a la alimentación escolar, un derecho social	72
c. Objetivos del Programa	73
d. Cobertura del Programa	73
e. Directrices del Programa	74
f. Entidades que participan en el Programa	75

2.	Ejecución del Programa. Gestión y preparación de la comida escolar	77
a.	Gestión de las comidas escolares	79
b.	Planificación y preparación de las comidas escolares	81
3.	Recursos financieros del PNAE. Financiamiento y fiscalización	84
a.	Financiamiento del Programa	84
b.	Fiscalización de la gestión y ejecución del Programa	85
II.	COLOMBIA: PLAN DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)	88
1.	Antecedentes del Programa	88
a.	Marco normativo del Programa	88
b.	Derecho a la alimentación escolar	89
c.	Objetivos del Programa	90
d.	Cobertura del Programa	90
e.	Directrices del Programa	91
f.	Entidades que participan en el Programa	92
2.	Ejecución del Programa. Gestión y preparación de la comida escolar	94
a.	Gestión de las comidas escolares	97
3.	Recursos financieros del PAE, su financiamiento y fiscalización	102
a.	Financiamiento del Programa	102
b.	Fiscalización de la gestión y ejecución del Programa	105
I.	INGLATERRA: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR GRATUITA	108
1.	Antecedentes	108
a.	Marco normativo del derecho a la alimentación escolar gratuita.	108
b.	Objetivos del Programa	108
c.	Cobertura del Programa	109
d.	Entidades que participan en el Programa	110
2.	Ejecución del Programa: Gestión y preparación de las comidas escolares	111
a.	Gestión de las comidas escolares	111
b.	Planificación y preparación de las comidas escolares	112
3.	Recursos financieros del Programa: Financiamiento y fiscalización	113
a.	Financiamiento del Programa	113
b.	Fiscalización de la gestión y ejecución del Programa	114
1.	Otras medidas implementadas para mejorar las comidas escolares en las escuelas en general	114
VII.- LO SUSTANCIAL DE LOS DOCUMENTOS RECIBIDOS Y DE LO EXPUESTO POR LAS PERSONAS ESCUCHADAS EN LA COMISION		121
DELPINO PUELMA, Adriana, Ministra de Educación		121
ACEVEDO FERRER, Cristóbal, Director Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas		122
QUIROGA CANAHUATE, Valentina, Subsecretaria de Educación Junaeb - Banco Interamericano de Desarrollo – Banco Mundial		132
BERMÚDEZ SOTO, Jorge, Contralor General de la República		132
PIÑA ROCHEFORT, Juan Ignacio. Presidente del Consejo de Defensa del Estado		141
ORTEGA Gutiérrez, Jorge, Abogado de la Unidad Jurídica de la Junaeb		146

MELIS VALENCIA, Christian, Director Nacional del Trabajo _____ 162

Señor MANUEL GUERRA FUENZALIDA, Fiscal Regional Metropolitano Oriente. _____ 186

CARVAJAL, Alberto, Gerente General del Servicio de Alimentación Hendaya _____ 192

PIZARRO, Matías, Gerente General de Soser _____ 194

WEINSTEIN, Felipe, Fiscal Dipralsa _____ 197

ALBORNOZ, Marta, Presidenta de la Federación Nacional de Manipuladoras de Alimentos (Fenama) _____ 215

ACEVEDO FERRER, Cristóbal, Director Nacional de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas 226

VASQUEZ, Oscar, Académico de la Universidad de Santiago _____ 232

VIII.- CONSIDERACIONES QUE SIRVEN DE BASE A LAS CONCLUSIONES O A LAS PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISION _____ 250

PROPUESTAS _____ 261

VOTACIÓN _____ 271

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS _____ 272